Die Mitgliedschaft im Völkerbund.

Inaugural-Dissertation

der

Hohen juristischen Fakultät

der

Universität Bern

zur

Erlangung der Würde eines Doctor iuris utriusque

vorgelegt von

Wilhelm Strub

von Trimbach, Kt. Solothurn.

Ingenbohl

Theodosius-Buchdruckerei

1927

Diss.
Bern
1927

Die Mitgliedschaft im Völkerbund.

Inaugural-Dissertation

der

Hohen juristischen Fakultät

der

Universität Bern

zur

Erlangung der Würde eines Doctor iuris utriusque

vorgelegt von

Wilhelm Strub

von Trimbach, Kt. Solothurn.

Ingenbohl

Theodosius-Buchdruckerei

1927

*14108

R. UNIV.
BIBLIOTHEEK
LEIDEN

Inhaltsangabe.

Seite

Literaturangaben V

Einleitung.

I. Abgrenzung der Aufgabe 1
II. Das Wesen des Völkerbundes 2
1. Der Völkerbund als völkerrechtliches Vertragsverhältnis . . 3
2. Der Völkerbund als Staatenbund 4
III. Die Stellung des Völkerbundes zu den Friedensverträgen . . 12

I. Teil.

Die Entstehung der Mitgliedschaft.

IV. Der Erwerb der Mitgliedschaft nach den Völkerbundsentwürfen . 17
V. Das Verhältnis des Völkerbundes zu den Nichtmitgliedern . . 20
1. Allgemeines 20
2. Ansätze zur Mitgliedschaft 27
VI. Die Mitglieder des Völkerbundes 28
A. Die ursprünglichen Mitglieder 30
1. Die Signatärmächte 30
2. Zum Beitritt eingeladene Staaten 33
a. Die ordentliche Aufnahme 33
b. Die bedingte Aufnahme 34
aa. Formale Vorbehalte 36
bb. Materielle Vorbehalte 37
B. Nichtursprüngliche Mitglieder 40
1. Staaten mit voller Selbstverwaltung 41
a. Staatscharakter eines Gemeinwesens 41
b. Die volle Selbstverwaltung 42
c. Die Aufnahme als Anerkennung 47
d. Das Vorhandensein fester Grenzen 54
e. Der territoriale Umfang 56
f. Staatenverbindungen und Staatensukzession . . . 61
aa. Staatenverbindungen 61
bb. Staatensukzession 62
2. Dominien und Kolonien mit voller Selbstverwaltung . . 63
3. Die Garantien betreffend die Beachtung der internationalen Verpflichtungen 67
4. Die Annahme der vom Bunde festgesetzten Rüstungsordnung 74

Seite

5. Die Garantien bezüglich den Schutz der nationalen Minderheiten 79
6. Das Erfordernis des Aufnahmegesuches 83
7. Der Aufnahmebeschluss der Bundesversammlung . . . 85

C. Die Aufnahme in den Völkerbund, verglichen mit der „Aufnahme" in die Völkerrechtsgemeinschaft 87

II. Teil.

Das Ende der Mitgliedschaft.

VII. Der Verlust der Mitgliedschaft nach den Völkerbundsentwürfen . 91
VIII. Der Austritt aus dem Völkerbund 92
1. Allgemeines 92
2. Die Voraussetzungen zum Austritt 93
IX. Der Ausschluss aus dem Völkerbund 96
X. Die Revision des Völkerbundes im Verhältnis zu den andern Gründen des Erlöschens der Mitgliedschaft 98
XI. Die Wirkungen des Erlöschens der Mitgliedschaft 101
1. Die Wirkung auf die bestehenden Verbände 101
2. Die Wirkung auf das Vermögen des Völkerbundes . . . 103

Literaturangaben.

1. Allgemeines.

Augagneur: Bericht an die französische Deputiertenkammer.
Burckhardt: Kommentar der schweizerischen Bundesverfassung 2. Aufl. 1914.
Burckhardt: Die Unvollkommenheit des Völkerrechts, 1922.
Conférence financière internationale, Bruxelles 1920 Bd. 1.
Denys Nyers: Non sovereign representations in public Law.
Ebers: Die Lehre vom Staatenbund.
Fauchille P.: Traité de droit international public Bd. I & II 1923.
Grynvaser: Die völkerrechtl. Anerkennung, Diss. Bern 1922.
Huber Max: Staatensukzession, 1912.
Hatschek: Völkerrecht als System rechtlich bedeutsamer Staatsakte, Leipzig 1923.
Isay: Völkerrecht, 1924.
Jellinek G.: Allgemeine Staatslehre, 2. Auflage 1923.
Jellinek G.: Die Lehre von den Staatenverbindungen, Wien 1882.
Kelsen: Allgemeine Staatslehre, 1925.
Liszt: Völkerrecht, 1918.
Liszt-Fleischmann: Völkerrecht, 1925.
Nippold: Völkerrecht nach dem Weltkrieg, 1917.
Nelsen L.: Vom Staatenbund, Schlussvorlesung, gehalten am 31. Juli 1914, abgedruckt in der Zeitschrift „Öffentliches-Leben", Heft 6.
Nathana: Transactions of the Grotius Society Bd. 8.
Nys: Le droit international Bd. II.
Oppenheim L.: International Law. A treatise 2 bde. 3. Aufl. 1921.
Rivier: Völkerrecht 1899, 2. Auflage.
Rolin: Le Statut des Dominions 1923 (R. D. I.).
Rolin: Le droit matériel de la guerre — les principes — les conventions — les usages et abus, Bruxelles 1920/21.
Strupp: Grundzüge des positiven Völkerrechts, 2. Auflage 1922.
Strupp: Theorie und Praxis des positiven Völkerrechts, 1925.
Triepel: Völkerrecht und Landesrecht, 1920.
Von Waldkirch: Völkerrecht, in seinen Grundzügen dargestellt, 1926.
Von Waldkirch: Die dauernde Neutralität der Schweiz, 1926.
Niemeyer: Völkerrecht, 1923.
Jahrbuch des Völkerrechts Bd. 6, 1920.

Revue du Droit International: 1921, 1922, 1923.
Revue Générale du Droit International Public: 1920, 1921, 1922, 1923.
Niemeyers Zeitschrift für internationales Recht: Grundlagen und Grundlegungen des Völkerrechts, Bd. 39.
Schmidt: Handbuch der Politik, 3. Auflage Bd. 5.
Strupps Handwörterbuch des Völkerrechts, 1. Bd.

2. Private Veröffentlichungen über den Völkerbund.

Burckhardt: Der allgemeine Charakter des Völkerbundes, 1920
Butler G. A.: A handbook to the league of Nations, 2. Auflage 1925 (London).
Duggen: The League of Nations, 1919 (Boston).
Erzberger: La ligue des Peuples, 1919 (Lausanne).
Forel A.: Die Vereinigten Staaten der Erde, 1914.
Huber M.: Die allgemeinen politischen Grundlagen des Völkerbundsvertrages, Separatabdruck aus Heft 3 der Zeitschrift des Bernischen Juristenvereins, 1920.
Huber M.: Die schweizerische Neutralität und der Völkerbund, abgedruckt in „Les Origines de la Société des Nations", herausgegeben von Munch, 1924 (Kopenhagen).
Kantorowicz H.: Verteidigung des Völkerbundes, 1922 (Berlin).
Kleintjes: Volkenbond en staat, Amsterdam 1921.
Kluyver: Documents on the League of Nations, Leiden 1920.
Körling: Die Rechtsnatur des Völkerbundes, Bigge 1922.
Kraus H.: Vom Wesen des Völkerbundes, Berlin 1920.
Lammasch: Völkermord oder Völkerbund? Haag 1920.
Lammasch: Der Völkerbund zur Bewahrung des Friedens. Entwurf eines Staatsvertrages, 2. Auflage 1919.
Larnaude: La Société des Nations, Conférence faite à MM. les officiers du centre des hautes études militaires de l'école supérieure de guerre et de l'école supérieure de marine, Paris 1920.
Lawrence T. J.: Lectures on the league of Nations, Bristol 1919.
Milhaud: Plus jamais! Bern 1919.
Nippold O.: Der Völkerbundsvertrag und die Frage des Beitritts der Schweiz, Bern 1919.
Oppenheim: Le caractère essentiel de la Société des Nations (R. D. I. P. Bd. I).
Pollock: The league of Nations, 2. Auflage, London 1922.
Radbruch: Das Papsttum im Völkerbund, Mitteilungen der deutschen Liga für den Völkerbund, 1919.
Ray I.: Commentaire du pacte de la Société des Nations, Tokio 1921.
Rolin A.: La révision du pacte de la Société des Nations, R. D. I. 1921.

Scelle G.: Le pacte des Nations et sa liaison avec le traité de paix, Paris 1919.
Scelle G.: L'admission des nouveaux membres de la Société des Nations par l'Assemblée de Genève, R. D. I. 1921.
Scelle G.: La Société des Nations. Sa nécessité, son but, son origine, son organisation, Dijon 1922.
Scelle G.: Die mögliche und wünschenswerte Entwicklung des Völkerbundes, Friedenswarte 1922.
Schmitt: Die Kernfrage des Völkerbunds, Heft 18: Völkerbundsfragen, Berlin 1926.
Schücking: Ein neues Zeitalter? Berlin 1919.
Schücking: Urkunden zum Friedensvertrag, Berlin 1920.
Schücking: Der Staatenbund der Haager Friedenskonferenz.
Schücking-Wehberg: Die Satzung des Völkerbundes (Kommentar), 1. Auflage 1921, 2. Auflage 1924, Berlin.
Wehberg H.: Neue Weltprobleme, 1919.
Wilsons Völkerbundplan. Die Akte der Pariser Konferenz vom 14. Febr. 1919. Berlin 1919.
Wilson: Memoiren, III. Bd.
Wilson: Präsident, und die Liga der Nationen.
Van Vollenhowen: De Volkenbond en vij, De Gids, 1920.
Völkerbund, Der, herausgegeben von Dr. de Jong van Beek en Domk, Bern 1919 ff. (1925 eingegangen).
Zorn Ph.: Der Völkerbund. Eine Kritik der Entwürfe für die Verfassung des Völkerbundes. Heft 5 der Monographien zum Völkerbund, herausgegeben von der deutschen Liga für den Völkerbund, Berlin 1919.
Zorn Ph.: La juridiction d'arbitrage dans la vie des peuples et le droit international, 1912.
Covenanter: The Letters on the Covenant of the League of Nations World Peace Fondation („League of Nations" II, 1919).
Covenant explained, The With an introduction by Prof. G. Murray, London 1919.
Three Months of the League of Nations, World Peace Fondation III.

3. Veröffentlichungen von Mitgliedern des Völkerbundes.

Berichte der nationalrätlichen Kommission, herausgegeben vom Sekretariat der Bundesversammlung, Bern 1919.
Botschaft des Schweizerischen Bundesrates an die Bundesversammlung betreffend die Frage des Beitrittes der Schweiz zum Völkerbund vom 4. August 1919.
Dazu Zusatzbotschaft vom 17. Februar 1920.
Aide Memoire des Schweizerischen Bundesrates vom 6. Dezember 1919.

Memorie van Toelichting: Voorhond der bevoegtheid tot toetreding tot het Volkenbondvertrag. 1919.

The Covenant: of the League of Nations with a commentary thereon, Presented to Parliament by command of his majesty 1919 zit. „Offizieller englischer Kommentar".

4. Veröffentlichungen des Völkerbundes.

Actes de la première Assemblée de le Société des Nations.
Séances plénières, Genève 1920.
Séances des Commissions, Bd. I. & II. Genève 1920.

Actes de la deuxième Assemblée d. l. S. d. N.
Séances plénières.
Séances des Commissions, Bd. I. & II. Genève 1921.

Actes de la troisième Assemblée d. l. S. d. N.
Séances plénières, Bd. I. & II.
Séances des Commissions, Bd. I.—VI. Genève 1922.

Actes de la quatrième Assemblée d. l. S. d. N.
Séances plénières.
Séances des Commissions, Bd. I.—VI. Genève 1923.

Journal Officiel de la Société des Nations, 1920—1925.

Bulletin Mensuel de la Société des Nations, 1921—1925.

Veröffenlichungen der Sektion d'information, Secrétariat de la Société des Nations;
„Les Armements" 1923,
„Les Minorités" 1923,
"L'Activité politique" 1925,
„Le Pacte et les Amendements" 1924.

Einleitung.

I. Abgrenzung der Aufgabe.

Das Thema: Die Mitgliedschaft im Völkerbund, umfasst sämtliche Fragen, die sich aus der Mitgliedschaft der am Völkerbund beteiligten Gemeinwesen ergeben. Die vorliegende Arbeit greift daraus nur zwei Teile heraus, — die Entstehung und das Ende der Mitgliedschaft. Nicht behandelt werden vor allem die Rechte und Pflichten der Mitglieder, ihre Stellung zueinander und die Wirkung der Mitgliedschaft im Völkerbund auf die innerstaatlichen Rechtsverhältnisse.

Die Einleitung soll neben der Abgrenzung der Aufgabe einen kurzen Überblick über das Wesen des Völkerbundes und die Stellung zu den Friedensverträgen geben. Die Auseinandersetzungen darüber gehören nicht in den eigentlichen Rahmen der Aufgabe. Sie sind aber erforderlich als Grundlage für das Folgende. Sie sind auch nicht eingehend behandelt worden, sondern nur soweit, als es für den Hauptteil notwendig erschien.

Den ersten Teil bildet die Entstehung der Mitgliedschaft im Völkerbund. Soweit notwendig ist hier auch das Verhältnis der Nichtmitglieder zu den Mitgliedern berührt.

Der ganze zweite Teil der Arbeit, der das Ende der Mitgliedschaft zum Gegenstande hat, wird weniger ausgeführt, vor allem, weil hierüber noch keine Basis besteht. Bis heute ist noch kein Staat aus dem Bunde ausgetreten[1]) oder ausgeschlossen worden, sodass nur auf die wenigen Bestimmungen im Pakte selbst abgestellt werden kann. Eine eingehende Darstellung über das Ende der Mitgliedschaft im Völkerbund muss daher einer spätern Zeit überlassen bleiben.

[1]) Brasilien hat allerdings im Sommer 1926 seinen Austritt aus dem Völkerbunde erklärt, über dessen Wirkungen aber noch nichts gesagt werden kann.

II. Das Wesen des Völkerbundes.

Der grosse Gedanke, die Nationen der Erde durch eine internationale Organisation zu einer Rechts- und Friedensgemeinschaft zu verbinden, hat seine Verwirklichung im Völkerbund gefunden.

„Der Völkerbund" wurde errichtet; zwar haften ihm zugestandenermassen alle Mängel eines Erstlingswerkes an, das zudem in einer Zeit geschaffen wurde, als die Völker in feindlicher und zugleich vom langen Kriege übermüdeten Stimmung dem Frieden entgegenstrebten. In der Tat ist aber durch den Pakt des Völkerbundes ein politisches Gemeinwesen im weitesten Sinne des Wortes aufgerichtet worden, ein Gemeinwesen, das seine Wirksamkeit über alle Erdteile erstreckt. Es sind vertragsmässige Rechte und Pflichten unmittelbar zwischen den Kontrahenten mit der Wirkung begründet worden, dass dadurch ein politischer Verband geschaffen wurde, der ein eigenes Leben führt, weil ihm eigene Organe gegeben wurden. Der Völkerbund ist der Zusammenschluss sich selbst regierender Staatsgebilde und freier Völker.

Nach der Präambel des Paktes stellt sich der Völkerbund als eine internationale Rechts- und Friedensgemeinschaft dar. Er ist eine politische Organisation der Kulturwelt. Aus den Zielen der Rechts- und Friedensgemeinschaft ergibt sich, dass der Völkerbund genau dieselben Zwecke verfolgt, auf die sich jede politische Organisation in ihren Anfängen, auch noch der Staat des Mittelalters, beschränkt hat: den Schutz des Rechtes nach aussen durch gemeinsame Verteidigung gegen Dritte und die Aufrechterhaltung der Rechtsordnung im Innern. Der Völkerbund will aber nicht nur eine Rechts-, sondern auch eine ganz allgemeine Arbeitsgemeinschaft sein, die sich ihre eigenen positiven Aufgaben gesetzt hat, wie sich aus dem Pakt ergibt. Auch darin gleicht der Völkerbund einem Staatswesen und zwar schon einem fortgeschritteneren, das über die repressive Aufgabe blosser Friedenswahrung hinausgewachsen ist.

Die Neuheit dieses internationalen Gebildes erklärt es, dass sich widersprechende Meinungen über die rechtliche Natur des Völkerbundes gebildet haben. Wir berühren diese Frage etwas näher, weil sie auch für unseren Gegenstand Bedeutung hat.

1. Der Völkerbund als völkerrechtliches Vertragsverhältnis.

Der Völkerbund ist ein völkerrechtliches Vertragsverhältnis zwischen unabhängigen und unabhängig bleibenden Gemeinwesen.

Das geht schon aus dem ersten Satz der Präambel des Paktes hervor, der von den „hohen vertragschliessenden Staaten" spricht. Im weitern zeigt sich aber die rechtliche Natur des Völkerbundes als völkerrechtliches Vertragsverhältnis im Austrittsrecht der Mitglieder, dem Ausschliessungsrecht durch den Bund und im Rücktrittsrecht einzelner Mitglieder im Falle der Ablehnung einer Änderung des Paktes.

Die Völkerrechtswissenschaft unterscheidet zwischen völkerrechtlichen Verträgen rechtsgeschäftlicher Natur und „Vereinbarungen", die rechtsnormativen Charakter haben. Rechtsgeschäftlichen Charakter hat nach dieser Theorie ein Vertrag, wenn die Parteien nicht identischen, sondern ergänzenden Willen haben. Ferner sind stets nur zwei Parteien vorhanden, wobei allerdings jede aus mehreren Rechtsgenossen bestehen kann. Im weitern decken sich die Parteien nicht, sondern korrespondieren bloss, indem sie auf die Herbeiführung gleichen Tatbestandes abzielen. Eine Willenseinigung kommt zustande; jeder der beiden Willen ist aber auf eine verschiedene Betätigung gerichtet.

Rechtsnormativen Charakter hat ein Vertrag, wenn die Parteien den gleichen Willen haben, so dass gleichsam eine Verschmelzung zu einem Willen stattfindet. Daher kommt auch die Bezeichnung „Vereinbarung". Hier ist nicht nur die Willenseinigung zwischen den Parteien vorhanden, sondern es ist auch jeder Wille auf die gleiche Betätigung gerichtet. Die Zahl der Parteien ist bei der Vereinbarung grundsätzlich unbeschränkt. Da jeder der vereinigten Willen auf das Gleiche gerichtet ist, so ist das Wesen der Vereinbarung von der Zahl der Parteien unabhängig. Schliesslich ist der Vereinbarung eigentümlich, dass die Parteien ihr künftiges Verhalten generell, d. h. für alle vorkommenden Fälle bestimmen wollen. Die Sätze der Vereinbarung haben rechtsnormativen Charakter, d. h. sie bilden partikuläres Völkerrecht. Sie gelten jedoch nicht als objektive Rechtssätze für die gesamte Völkerrechtsgemeinschaft, wie eine moderne Lehre annimmt.[1]) Sie

[1]) Triepel: Völkerrecht und Landesrecht, S. 84.

gelten aber auch nicht für einen kleinen Rechtskreis, wie dies bei den Verträgen mit rechtsgeschäftlichem Charakter der Fall ist, die nur subjektives Recht schaffen, d. h. Berechtigungen der Parteien.[1]) Die Rechtssätze der Vereinbarungen gelten für eine grosse Zahl verschieden zusammengesetzter Mehrheiten von Staaten, die im besten Falle die ganze Völkerrechtsgemeinschaft in sich schliesst und so aus dem partikulären objektiven Völkerrecht ein Teil des gesamten Völkerrechts werden kann.

Unter diese zweite *Art von völkerrechtlichen Verträgen,* — die Vereinbarungen —, ist der Völkerbund einzuordnen. Der Wille der Parteien des Völkerbundes ist auf die gleiche Betätigung gerichtet. Der Völkerbundspakt (VBP) bildet partikuläres Völkerrecht, welches das Verhalten der Parteien generell regelt. So lässt sich erklären, dass der Pakt schon partikuläres Völkerrecht war, als bloss drei von den Staaten Mitglieder sein wollten, — den Völkerbundspakt unterzeichneten.[2]) Aus dem Umstande, dass der VBP eine Vereinbarung ist und als solche für die verbundenen Staaten objektives Recht ist, das nur eine in sich geschlossene Einheit darstellen kann, folgt im weitern, dass, trotzdem die verschiedenen Friedensverträge ihn mitumfassen, immer nur dasselbe objektive Recht (des Völkerbundes) gemeint ist.[3]) Und endlich lässt sich aus der Natur der Vereinbarung erklären, dass der VBP Vorschriften aufstellt, welche die Kompetenzen des Völkerbundes auch auf Nichtmitglieder auszudehnen versuchen.

Als völkerrechtliche Vereinbarung zwischen unabhängigen Gemeinwesen ist der Völkerbund eine Staatenverbindung.

2. Der Völkerbund als Staatenbund.

Die Anschauung, der Völkerbund sei unter den Typus des Staatenbundes zu klassifizieren, kommt wohl der Wahrheit am

---

[1]) von Waldkirch: Das Völkerrecht in seinen Grundzügen dargestellt (1926) S. 8 ff. und mit ihm übereinstimmend Isay: Völkerrecht 1924 S. 67; Hatschek: Völkerrecht (1923) S. 9 ff. und dort cit.

[2]) a. a. O. S. 142 Hatschek.

[3]) a. a. O. S. 142 Hatschek.

nächsten.[1]) Dem widerspricht allerdings der Umstand, dass der Begriff des Staatenbundes herkömmlich mit Beschränkung auf Staaten einer bestimmten kulturellen oder nationalen Gemeinschaft verwendet worden ist und nach den geschichtlichen Vorgängen dieses Merkmal stillschweigend einbezogen hat. Da der Völkerbund universellen Charakter hat, müsste also der Begriff des Staatenbundes weiter gefasst werden. Man kann von einer Parallelerscheinung sprechen. Im übrigen soll die Auffassung des Völkerbunds als Staatenbund nur eine Hilfskonstruktion sein, deren Bedingtheit nicht übersehen werden darf, die aber immerhin gestattet, dem Völkerbund staatenähnliche Rechte insoweit zuzuerkennen, als er ihrer unerlässlich bedarf, um die ihm durch die Vereinbarung[2]) eingeräumten Rechte durchführen zu können.[3])

G. Jellinek definiert den Staatenbund als „die dauernde auf Vereinbarung beruhende Verbindung unabhängiger Staaten zum Zweck des Schutzes des Bundesgebietes nach aussen und innere Friedensbewahrung zwischen den verbündeten Staaten, wozu auch die Verfolgung anderer Zwecke verabredet werden kann. Diese Verbindung bedarf einer dauernden Organisation zur Realisierung der Bundeszwecke".[4])

Wenden wir diese Definition auf den Völkerbund an, so sehen wir, dass für ihn alle von Jellinek aufgeführten Kriterien gegeben sind.

---

[1]) Die grundsätzlichen Vertreter dieser Theorie sind vor allem: Schücking, Wehberg, Niemeyer, Scelle, Fauchille, von Martens, Kraus, Körling, Kantorowicz, Makoviski, Roenne, Magyary, Isay u. a. m.

[2]) Unter Vereinbarung ist also immer ein völkerrechtlicher Vertrag zu verstehen mit den S. 4 angeführten Merkmalen.

[3]) Liszt, Fleischmann: Völkerrecht (1926) S. 392. Diese Auffassung teilt auch Max Huber, indem er ausführt: „Trotz dem Gesagten (der Völkerbund sei kein Staatenbund) hat die Betrachtung des Völkerbundes unter dem Gesichtspunkt des Staatenbundes grossen Wert, zum mindesten als juristische Arbeitshypothese. Sie gestattet in manchen Punkten allein klare Lösungen, z. B. in der Frage der Rechtspersönlichkeit. Sie ist aber namentlich wichtig als politisches Prinzip; diese Rechtsanschauung ist eine aufbauende, sie treibt den Völkerbund vorwärts in der Richtung der Festigung und Ausdehnung seiner Kompetenzen. (Kelsen: Allgemeine Staatslehre 1925 S. 402).

[4]) Georg Jellinek: Allgemeine Staatslehre 3. Aufl. S. 762, 767, 774. Lehre von den Staatenverbindungen S. 172.

1. Der Staat ist eine Verbindung, die auf einer Vereinbarung beruht. Dieses Merkmal ist für den Völkerbund gegeben. Die Staaten haben sich durch freien Willen zusammengeschlossen. Sie haben sich durch völkerrechtlichen Vertrag (Vereinbarung) zu einer internationalen Organisation verbunden, den sie nach Erfüllung bestimmter Pflichten kraft ihrer Machtvollkommenheit wieder lösen können.

2. Der Völkerbund will eine dauernde Organisation sein. Das Ausscheiden einzelner Mitglieder aus dem Bunde soll die Organisation unberührt lassen. Vor allem unterscheidet sich der Völkerbund von blossen völkerrechtlichen Allianzen, dass sein Bestand nicht auf bestimmte Dauer beschränkt ist.

3. Der Völkerbund ist ferner eine Verbindung unabhängiger Staaten. Wenn dieser Satz auch gewisse Einschränkungen erleidet, indem auch Dominien und Kolonien mit voller Selbstverwaltung Mitglieder des Völkerbundes werden können, so bleibt doch der Grundgedanke gewahrt.

4. Auch beschränkt sich der Zweck des Völkerbundes nicht wie der der Allianzen auf die Verteidigung von vertraglich festgelegten und politisch scharf umschriebenen Fällen, sondern setzt sich schlechthin die gemeinsame Friedensbewahrung zum Ziel. Dadurch ist auch das für den Staatenbund typische Ziel des gemeinsamen Schutzes des Bundesgebietes nach aussen gegeben. Artikel 10 des VBP bringt dies noch besonders zum Ausdruck. Darnach verpflichten sich die Bundesmitglieder, die gegenseitige territoriale Unversehrtheit und die gegenwärtige politische Unabhängigkeit zu achten und gegen jeden Angriff von aussen her zu wahren.

5. Der Völkerbund verfügt aber auch über die zum Begriff des Staatenbundes nötigen Organe. Rat, Versammlung, Sekretariat und Kommissionen haben für die Verwirklichung der Bundeszwecke zu sorgen. Das Völkerrecht unterscheidet innerhalb der organisierten Staatenverbände als Gegenstück zu den Allianzen freilich noch den eigentlichen Staatenbund vom völkerrechtlichen Zweckverband. Dieser will, wie etwa der Weltpostverein oder Welttelegraphenverband, eine organisierte Gemeinschaft für irgend einen Einzelzweck schaffen, während der Staatenbund ein politisches Unternehmen ist, das den Staat in seiner Existenz schützt.

Unseres Erachtens wird dem Völkerbund die politische Natur nicht abgesprochen werden können. Denn das Ziel der Friedensbewahrung nach aussen und im Innern ist ein hochpolitisches und betrifft deshalb den Staat als Ganzes. Dazu kommt noch, dass der Völkerbund nicht nur eine Rechts- und Friedensgemeinschaft sein will, sondern durch eine rege Tätigkeit auf wirtschaftlichem und kulturpolitischem Gebiete als Arbeitsgemeinschaft auftritt.

6. Endlich trifft für den Völkerbund aber auch zu, dass die Staaten, die sich zusammengeschlossen, ihre Unabhängigkeit bewahrt haben. Die Mitgliedstaaten haben sich durch völkerrechtlichen Vertrag, den sie kraft ihres freien Vertragswillens wieder aufheben können, verbunden. Das rechtliche Dürfen der verbundenen Staaten ist es, das im Staatenbund durch den Bundeswillen beschränkt wird, und nicht ihr innerstaatliches Können. Dieses bleibt im Staatenbund — anders als im Bundesstaate — unberührt. Kraus sagt richtig: „Ausser subjektiven völkerrechtlichen Rechten, Zuständigkeiten und Pflichten sind es Verpflichtungen zu innerstaatlichem Tun, Dulden oder Unterlassen, die den am Bunde Beteiligten durch ihre Beteiligung erwachsen. Ihre höchste, ursprüngliche Herrschergewalt bleibt ihnen in bisherigem Umfange, belastet mit lösbaren Verbindlichkeiten. Mit andern Worten: sowohl ihre Staatlichkeit wie ihre Souveränität bleibt ihnen gewahrt.“ [1]) So können wir denn den Völkerbund als Staatenbund im weitern Sinne des Wortes auffassen, d. h. als eine Organisation des Völkerrechts.

Bringen wir ihn umgekehrt in Verbindung mit dem Staatsrecht im engern Sinne, so müssen wir feststellen, dass er hier keinen Platz findet. Es fehlt dem Völkerbund die notwendige Voraussetzung des Staates, die ursprüngliche Herrschergewalt. Er hat kein, nicht mehr ableitbares Imperium über die zugehörigen Gemeinwesen, mögen diese auch für Fälle des Ungehorsams gegen die Friedensordnung des Bundes im voraus einer vertragsmässig geordneten Exekution sich unterworfen haben. Selbst wenn solche Exekutionen gegen sie betrieben werden müssten, geschähe ihnen im Grunde nur ihr eigener Wille, den sie zum voraus für solche

---

[1]) Kraus: Vom Wesen des Völkerbundes (1919) S. 19. Siehe auch die Ausführungen in dem Abschnitt: die volle Selbstverwaltung.

Fälle festgelegt haben.[1]) Daraus folgt, dass der Völkerbund kein Bundesstaat und auch kein Weltstaat ist.[2]) Der Völkerbund ist kein Überstaat; er ist keine Staatsorganisation im eigentlichen Sinne des Staatsrechtes, der die Mitgliedstaaten beherrscht. Dem widerspricht auch nicht die Tatsache, dass eine Art „Gemeinschaftswille" innerhalb des Bundes geschaffen wurde, der sich sogar in der Form der Exekution gegen die eigentlichen Mitglieder kehren kann. Das lässt sich damit begründen, dass wie jeder Verein, so auch der Staatenbund eine Vereinsgewalt hat, durch welche die Bundesangelegenheiten verwaltet werden. Die Vereinsgewalt ist aber keine Staatsgewalt.[3])

Für das Wesen des Völkerbundes als eines grossen Staatenbundes ist auch charakteristisch, dass durch den Pakt für die Angehörigen der Völkerbundstaaten keine direkten Beziehungen zum Völkerbunde bestehen; denn sie können, da der Völkerbund eine völkerrechtliche Verbindung ist, nicht Subjekte des Völkerbundes sein. Selbst wenn der Völkerbund das in Artikel 23 lit. e. aufgestellte Programm zur Sicherung der Freiheit des Verkehrs und Transits durchführt, können aus solcher internationalen Verkehrsordnung des Völkerbundes für die einzelnen Individuen zwar „Reflexrechte" erwachsen, Befugnisse, die in der objektiven Rechtsordnung wurzeln, aber keine subjektiven Rechte.[4]) Die Vereinsgewalt, die man geschaffen hat, richtet sich nur gegen die Gemeinwesen, die Mitglieder des Bundes sind, selbst, was wiederum den Völkerbund als Staatenbund charakterisiert.

Die bedeutendsten Vorbilder für einen solchen Staatenbund sind die alte Eidgenossenschaft bis 1798 und von 1815—1848,

---

[1]) Schücking-Wehberg: Kommentar zur Völkerbunds-Satzung 2. Auflage (1924) S. 105.

[2]) Insofern ist auch der von Amerika geltend gemachte Einwand, der „Überregierung" völlig unbegründet. Vergl. dagegen mit Recht die Ausführungen von Larnaude: La société des nations, Conférence faite à MM. les officiers au centre des hautes études militaires de l'école supérieure de marine, Paris 1920 S. 4 f. Auch gegenüber Kleintjes: La société des nations 1921 S. 25 ff. muss an der dargelegten Auffassung festgehalten werden. Dass der Völkerbund kein Überstaat ist, hat überdies Scelle in seinem Aufsatz: La vie des peuples IV. S. 410 ff. vortrefflich dargetan.

[3]) Jellinek a. a. O. S. 763.

[4]) Schücking-Wehberg a. a. O. S. 105.

der Bund der Vereinigten Niederlande 1580—1795, die Vereinigten Staaten von Amerika 1781—1787, der Rheinbund 1806—1813 und der Deutsche Bund 1815—1866. Die Definition der Wiener Schlussakte, wonach der „Deutsche Bund in seinem Innern eine Gemeinschaft selbständiger Staaten mit wechselseitigen gleichen Vertragsrechten und Vertragsobliegenheiten" sein wollte, passt auch auf den Völkerbund. Es ist noch zu bemerken, dass die Sonderstellung Österreichs im Deutschen Bund, die ihm in Artikel 5 der Bundesakte den ständigen Vorsitz in der Bundesversammlung übertrug, ähnlich wie die Rheinbundakte einem Fürstprimas, ein interessantes Analogon zu der Sonderstellung ist, die den fünf Grossmächten durch ihren ständigen Sitz im Rate zuteil wird.

Es sei zugegeben, dass sich diese historischen Staatenbünde vom Völkerbund unterscheiden, indem sie vor allem politische Zwecke verfolgten, da sie auf Machterhaltung und Machtzuwachs gerichtet waren. Für den Begriff des Staatenbundes ist jedoch nicht notwendig, dass sich Staaten zum Zwecke, ihre Machtstellung gegenüber andern Gemeinwesen zu stärken, verbinden. Nelson sagt ganz richtig, dass sich die Staaten zu einer organisierten Rechtsgemeinschaft zusammenschliessen sollen, und die geeignetste Form dafür sei der Staatenbund.[1])

Neben jener Abweichung von den historischen Beispielen, wonach der Völkerbund eben nicht die gleichen Ziele, nämlich politische Machtzwecke verfolge, hat er noch eine zweite Sonderheit: Der Völkerbund hat oder erstrebt wenigstens weltumfassenden Charakter. Er ist ein Weltstaatenbund oder will es werden. Ganz anders die übrigen Staatenbünde. Sie stellen ihrem Wesen nach Verbindungen einer Gruppe von Mitgliedern der Völkerrechtsgemeinschaft dar.[2])

Wir bemerkten schon eingangs, dass die Auffassung vom Völkerbund als Staatenbund noch sehr umstritten ist.

Einer der bedeutendsten Gegner dieser Auffassung ist der französische Gelehrte Larnaude [3]) Er charakterisiert den Völker-

---

[1]) L. Nelson: Vom Staatenbund, Schlussvorlesung gehalten am 31. Juli 1914, in der Zeitschrift „Öffentliches Leben" Heft 6 S. 6.

[2]) Kraus a. a. O. S. 20.

[3]) Larnaude a. a. O. S. 4 ff.

bund folgendermassen: „La société des Nations n'est pas une société d'Etats analogue soit à l'Etat fédéral, soit à la confédération des Etats, soit à l'Union, soit à toute autre forme d'Etat non unitaire. Elle est une formation d'un type absolument nouveau, avant tout et même peut-on dire exclusivement contractuelle, dans laquelle des Etats assument certaines obligations, mais des obligations, qui laissent intacte leur souveraineté. La société n'est pas un Super-Etat: elle ressemble plutôt à une association, à un syndicat d'Etats, à une cooperative d'Etats, mais d'ailleurs avec des caractères spéciaux, qui dépassent singulièrement le droit contractuel proprement dit."

Wenn Larnaude, wie wir aus seiner Definition ersehen, glaubt, der Völkerbund komme solchen Staatengruppierungen nicht ähnlich, so irrt er sich. Er gibt zu, dass der Völkerbund eine vertragliche Bindung der Staaten darstellt, die durch den Zusammenschluss ihre Souveränität jedoch gewahrt haben. Damit ist der wichtigste Bestandteil des Staatenbundcharakters dargetan.

Oppenheim und der niederländische Gelehrte Kleintjes wiederum vertreten die Auffassung, der Völkerbund sei ein Staatenbund sui generis.[1]) Was die beiden Gelehrten davon abgehalten hat, den Völkerbund als Staatenbund im eigentlichen Sinne des Wortes anzuerkennen, ist wohl, dass sich der Völkerbund von den historischen Staatenbünden unterscheidet. Der gleichen Auffassung ist auch Strupp. Er meint, der Name „Völkerbund" sei irreführend. Denn das Volk sei, weil blosser Bestandteil des Staates, „nicht selbständig erfassbar". Aber auch die Unterstellung des Völkerbundes unter den Typus des Staatenbundes gehe nicht ohne weiteres an. Nach Artikel 1 des VBP seien nicht nur die Staaten, sondern auch Dominien und Kolonien mit Selbstverwaltung, also auch Gebilde, denen Staatscharakter um dessentwillen nicht zugesprochen werden könne, weil ihre Verfassung, soweit sie über-

---

[1]) Oppenheim: Le caractère essentiel de la Société des Nations. R. D. I. P. t. 1. S. 237 ff. (2. Serie.)

Schücking a. a. O. S. 108 bemerkt zu den Ausführungen Oppenheims: „Die Prägung eines neuen wissenschaftlichen Typus für den Völkerbund als einer Erscheinung "sui generis", eines Typus, der doch wieder kein Typus ist, weil die Erscheinung naturgemäss nur einmal vorhanden sein kann, bedeutet geradezu den wissenschaftlichen Bankerott in dieser Frage.

haupt eine haben, auf fremdem Willen beruhe. Man müsse sich daher, wenn man den Völkerbund als Staatenbund bezeichne, darüber im klaren sein, dass man es mit einem besonders gearteten Staatenbund zu tun habe, der sich durch die ihm gegebene, personelle Erweiterung von dem in der Wissenschaft festgestellten Typus abhebe.[1])

Und endlich sei darauf hingewiesen, dass Visscher seinen interessanten Vergleich zwischen den niederländischen Generalstaaten von 1588 bis 1795 und dem Völkerbund nicht hätte anstellen können, wenn die beiden nicht so ähnlich wären.[2])

Von andern hervorragenden Autoren seien auch Scelle und Fauchille genannt. Ersterer schwankt zwischen der Bezeichnung des Völkerbundes als eines blossen „Verwaltungsvereins" und eines neuen Typus, der noch niemals existiert hat.[3]) Fauchille bezeichnet den Völkerbund als eine „personne internationale, qui a certains des attributs des Etats". Und er fährt fort: „On conçoit donc qu'à son sujet puisse se poser une question analogue à celle qui s'èlève à l'égard des Etats.[4]) Die Ansicht Scelles und ebenso diejenige Hatscheks,[5]) der Völkerbund sei ein blosser Verwaltungsverein, muss deshalb zurückgewiesen werden, weil diese Auffassung mit dem hochpolitischen Zweck des Völkerbundes unverträglich ist. Und in gleicher Weise ist die Ansicht Fleischmanns zurückzuweisen, der Völkerbund sei ein internationaler Zweckverband.[6])

Der Völkerbund ist, soweit seine Kompetenz reicht, eine „vertragsmässige Einheit". Von einer vertragsmässigen Einheit spricht auch Artikel 15 der Wiener Schlussakte vom Deutschen Bund. Daraus ergibt sich, dass der Staatenbund, wie diese Struktur erklärt, obgleich er kein staatsrechtliches Subjekt ist, im völker-

---

[1]) Strupp: Grundzüge des positiven Völkerrechts 2. Auflage 1922, S. 41. Idem Theorie und Praxis des Völkerrechts (1925).

[2]) R. D. I. 1920, S. 198 ff.

[3]) Scelle: Le pacte des Nations, Paris 1919, S. 230 ff. Idem R. G. D. I. P. 1921, S. 125 ff.

[4]) P. Fauchille: Traité de droit international public t. I. p. 461.

[5]) a. a. O. S. 141 ff.

[6]) Liszt-Fleischmann a. a. O. S. 392.

rechtlichen Verkehr als Rechtssubjekt angesehen wird.[1]) Fassen wir den Völkerbund als Staatenbund auf, so ergibt sich logischerweise, dass er Völkerrechtssubjektivität hat.[2])

III. Die Stellung des Völkerbundsvertrages zu den Friedensverträgen.

Der VBP bildet den ersten Teil des Friedensvertrages von Versailles.[3]) Diese Einkleidung des Paktes in den Friedensvertrag ist der Absicht, namentlich Wilsons, entsprungen, den Völkerbund zur Aufrechterhaltung des Weltfriedens durch die Friedensverträge zu begründen.

Freilich dachten die Staatsmänner zunächst nicht daran, die Errichtung des Völkerbundes mit der Liquidation des Krieges zu verbinden. Man wollte bloss nach dem Kriege, um den Frieden aufrecht zu erhalten, eine bessere zwischenstaatliche Organisation schaffen. In diesem Sinne lauteten auch die ersten Anbahnungen während des Krieges.[4]) Präsident Wilson war es aber, der immer wieder auf die Notwendigkeit hinwies, und schon in seiner Rede vom 27. September 1918 in New York erklärte er: „Die Errichtung dieses Völkerbundes und die klare Abgrenzung seiner Zwecke muss ein Teil, in gewissem Sinne der wesentliche Teil des Friedensvertrages selber sein". Damit war die Frage allerdings noch nicht endgültig entschieden. Wilson überwand jedoch die sich geltend

---

[1]) Die Vertreter des modernen Völkerrechts haben fast ausnahmslos dem Völkerbund Völkerrechtssubjektivität zugesprochen. Vergl. den dogmatischen Nachweis im einzelnen bei Ebers: Lehre vom Staatenbund. S. 208 ff. und 227 f. Schücking-Wehberg a. a. O. S. 112 ff.

[2]) Rivier: Völkerrecht S. 105; Burckhardt: Kommentar zur schweizerischen Bundesverfassung S. 23 anerkennen nur dem Staate, der unverantwortlich ist (souverän), Völkerrechtssubjektivität zu. Ebenso Liszt-Fleischmann a. a. O. S. 97. Strupp, Oppenheim und Rivier sprechen dem Staatenbund Völkerrechtsubjektivität zu, da er als Vertreter der Einzelstaaten handeln kann. Oppenheim und Strupp anerkennen die Völkerechtssubjektivität des Völkerbundes, weil er Träger von Rechten und Pflichten sein kann.

[3]) Und ebenso diejenigen von Trianon, St. Germain, Neuilly und Sèvres.

[4]) Vergl. Schücking-Wehberg a. a. O. S. 5 ff.

machenden Widerstände, so dass die alliierten und assoziierten Mächte in ihrer Schlussantwort vom 16. Juni 1919 betonten, dass der Völkerbundspakt die Grundlage des Friedensvertrages bilde.[1])

Welche grundsätzliche Bedeutung kommt der Verkoppelung des Völkerbundspaktes mit den Friedensverträgen zu?

Dadurch, dass der Geist der Deutschland auferlegten Friedensbedingungen den Erwartungen der unmittelbar Betroffenen wie der neutralen Kreise nicht entsprach, wurde der Völkerbundspakt in eine Umgebung eingefügt, die ihm in den Augen der Welt viel von seiner Weihe nahm. „Die durch den Völkerbund geschaffene Friedensordnung ist zugleich, abgesehen von Artikel 10, eine Festlegung des durch den Frieden geschaffenen Zustandes, und dieser Zustand ist eben das Ergebnis eines Gewaltfriedens", sagt Burckhardt.[2]) Zudem hatte die Verbindung des Paktes mit dem Friedensvertrag den Nachteil, dass die Zentralmächte und im wesentlichen auch die neutralen Staaten von der Teilnahme an den Verhandlungen ausgeschlossen waren. Diese Tatsache führte dazu, dass im Völkerbundspakt auch der Machtgedanke noch stark zum Ausdruck kam. Und dennoch ist es eine grosse Errungenschaft der Kulturwelt, dass 1919 in Paris etwas Neues für die Zukunft geschaffen wurde. Man muss sich überhaupt fragen, ob die neue Organisation, die sich den Weltfrieden zum Ziel gesetzt hat, gekommen wäre, wenn man den grossen Moment nicht wahrgenommen hätte.

Dadurch, dass man einerseits durch die Verbindung von Friedensverträgen mit dem Völkerbundspakt alle alliierten und assoziierten Mächte zu Mitgliedern des Völkerbundes machte und anderseits die Zentralmächte ausschloss, ergab sich die merkwürdige Rechtslage, dass die Zentralmächte wohl die Friedensverträge unterzeichneten, den Völkerbund indirekt mitbegründeten, aber nicht Mitglieder wurden. Umgekehrt wurden neutrale Staaten als ursprüngliche Mitglieder eingeladen, ohne dass sie bei der Konferenz als gleichberechtigte Parteien beigezogen worden wären.

Der Zusammenhang zwischen Völkerbund und Friedensverträgen wurde in der siebten Plenarsitzung der ersten Bundes-

---

[1]) W. Schücking: Urkunden zum Friedensvertrag, S. 582.

[2]) W. Burckhardt: Der allgemeine Charakter des Völkerbundes S. 2.

versammlung vom 19. November 1920 von Motta (Schweiz), anlässlich der Diskussion über den Tätigkeitsbericht des Rates aufgeworfen. Er führt in Übereinstimmung mit dem schweizerischen Bundesrat[1]) aus, „dass die Friedensverträge grundsätzlich weder ein Recht noch eine Verpflichtung für diejenigen Länder enthalten können, die sie nicht unterzeichnet haben. Diese allgemeine Regel erleidet allerdings eine Ausnahme soweit der Völkerbund berufen ist, an der Ausführung oder an der Überwachung der Friedensverträge mitzuwirken". Die Ausführung dieser Aufgaben schafft nach unserer Ansicht jedoch keine engere Abhängigkeit zu den Friedensverträgen; der Völkerbund übernimmt sie nur, weil es so im Pakte steht.

Die Siegerstaaten hätten diese Aufgaben ebensogut einer andern Macht übertragen können, die für eine gerechte Durchführung der Bestimmungen Gewähr geleistet hätte.[2]) Und tatsächlich stellt der Völkerbund nicht nur eine Vereinigung der Siegerstaaten dar, sondern wie Costa (Portugal)[3]) richtig ausführte: „Der Pakt ist von den Signatarmächten entworfen worden, der Völkerbund setzt sich aber aus Staaten zusammen, die nicht Parteien der Friedensverträge sind." Und er fährt fort: „Der Pakt ist nicht der Vertrag von Versailles; man hat ihn an die Spitze aller Verträge gestellt, um eine neue Richtung im Leben der Völker anzudeuten." Motta äusserte sich nochmals sehr deutlich: „Der Völkerbundspakt ist mit dem Vertrag von Versailles durch Bande verknüpft, die ich lediglich oder in der Hauptsache äussere Bande nennen möchte. Der Vertrag von Versailles ist in dem Teil, der seinen eigentlichen Inhalt ausmacht, ein Vertrag, der nur die Parteien angeht."

---

[1]) Botschaft des Bundesrates über den Eintritt der Schweiz in den Völkerbund vom 4. August 1919, S. 58. „Der Friedensvertrag ist eine Angelegenheit unter den Vertragsparteien und kann die Schweiz nicht verpflichten. Auch durch den Eintritt der Schweiz in den VB wird daran nichts geändert.

[2]) Anderseits hat man dem Völkerbund auch die teilweise Ausführung des Friedensvertrages von Lausanne übertragen, obschon er den Völkerbundspakt nicht enthält. So z. B. Art. 32, 474, 48, 49, 107, 116, 118 etc.

[3]) Zwölfte Plenarsitzung vom 2. Dezember 1920.

Wenn Bourgeois (Frankreich)[1]) in derselben Sitzung sich jener Auffassung entgegensetzte, so verkannte er sicherlich die Aufgabe und Stellung des Völkerbundes und machte ihn zu einer interalliierten Kontrollkommission.

Der Völkerbundspakt ist ein universelles Werk, ein der Menschheit dienendes Werk; das wollte Wilson, der grosse Förderer des Völkerbundsgedankens. „Wir suchen: die Herrschaft des Rechts, gegründet auf die Einwilligung der Regierten und unterstützt von der organisierten öffentlichen Meinung der gesamten Menschheit," so schloss Wilson eine seiner berühmten Reden.[2])

Die Verbindung der Friedensverträge mit dem Völkerbund kann nur eine „formelle" sein; der Völkerbund hat sein eigenes, rechtliches Dasein, trotz der engen Verknüpfung mit den Friedensverträgen. Die formelle Verbindung zeigt sich darin, dass ein Austritt aus dem Völkerbunde möglich ist, nicht aber ein Rücktritt von den Friedensverträgen. Der Völkerbundspakt ist sowohl dem mit Deutschland als auch mit den andern Zentralmächten geschlossenen Friedensverträgen beigegeben. Daraus ergibt sich, dass die in Artikel 5, Absatz 1 VBP und in der Anlage verwendeten Wendungen „Klauseln des gegenwärtigen Vertrages" und „Signatäre des Friedensvertrages"[3]) jedesmal auf denjenigen Vertrag Bezug nehmen, dem der Pakt vorgesetzt ist. Trotzdem aber die verschiedenen Friedensverträge den VBP mitumfassen, ist sein Inhalt immer dasselbe Recht.[4])

Es würde uns zu weit führen, die Bestimmungen der Friedensverträge[5]) alle aufzuführen, die mit dem Völkerbund durch den

---

[1]) In ähnlicher Weise äusserte sich der Kubaner de Aguero in der 19. Plenarsitzung und Viviani (Frankreich) in der 25. Plenarsitzung der I. Bundesvers.

[2]) Rede am Independence day 4. Juli 1918.

[3]) „Signatärstaaten", wie die Bezeichnung in der amtlichen deutschen Übersetzung etc. lautet, ist ungenau. Denn es sind auch Kolonien und Dominien Mitglieder des Völkerbundes geworden.

[4]) Vergl. die Ausführungen S. 4 dieser Arbeit.

[5]) Gemeint sind die Friedensverträge von Versailles mit Deutschland vom 19. Juni 1919; Trianon mit Österreich vom 10. September 1919; St. Germain mit Ungarn vom 4. Juni 1920, Neuilly mit Bulgarien vom 27. November 1919; Sèvres mit der Türkei vom 10. August 1920. Vergl. die näheren Ausführungen bei Schücking a. a. O. S. 35 ff.

Pakt in Zusammenhang gebracht worden sind. Grundsätzlich nimmt der Völkerbundspakt ausdrücklich Bezug auf die Friedensverträge da, wo er von ihnen geschaffene Zustände der Verwaltung oder Kontrolle den Organen des Völkerbundes unterstellt.[1])

---

[1]) Burckhardt a. a. O. S. 6.

I. Teil.

Die Entstehung der Mitgliedschaft.

IV. Der Erwerb der Mitgliedschaft nach den Völkerbundsentwürfen.

Alle Völkerbundsentwürfe brachten die Idee der Universalität zum Ausdruck; aber mit Einschränkungen. Die Entwürfe der französischen Regierung setzten voraus, dass entsprechend der Aufgabe des Völkerbundes nur diejenigen Nationen Mitglieder werden sollen, die sich feierlich verpflichten, bestimmte Regeln zu beachten und sich gegenseitig alle erforderlichen tatsächlichen und rechtlichen Garantien gegeben hätten. Auch Smuts befürwortete die grundsätzliche Universalität des Völkerbundes. Er knüpfte an die Annahme die Bedingung, dass zur Vermeidung des Militarismus in den aus Russland, Österreich und der Türkei hervorgegangenen neuen Reichen die vom Bunde festzusetzende Ordnung betreffend der militärischen Rüstungen angenommen werden müsse (Artikel 8). Bryce hatte in Artikel 1 seines Entwurfes die merkwürdige Bestimmung aufgenommen, dass dem Völkerbund angehören sollten: a) die Grossmächte, b) die europäischen Mächte, die beizutreten wünschten und c) andere Mächte, sofern sie zugelassen würden. Der Entwurf des schweizerischen Bundesrates (Artikel 8), des Bundesvertrages Dickson, (I. Artikel 1,5) und der italienische Vorentwurf von Busatti-d'Amelio (Artikel 40) verlangten als Bedingung zur Aufnahme lediglich die Annahme der vom Bunde festgesetzten friedlichen Methoden zur Schlichtung von Streitigkeiten, bezw. die Garantie der durch den VBP entstehenden Pflichten. Der endgültige italienische Regierungsentwurf verlangte in Artikel 35 die Übereinstimmung der Verfassung des aufzunehmenden Staates mit dem Völkerbundspakt. Bedenken sollten auf Anregung der Mitglieder vor den Rat gebracht werden. Der Entwurf der „Deutschen Gesellschaft für Völkerrecht" Artikel 5

wollte den Beitritt allen Staaten mit konstitutioneller Verfassung freistellen. Die Entwürfe der Fabier (Artikel 2), der deutschen Regierung (Artikel 3) und der nordischen Staaten (Artikel 2, 4) sahen die Zulassung sämtlicher Teilnehmerstaaten der Haager Friedenskonferenz einschliesslich der während und nach dem Weltkriege neu entstandenen Staaten vor. Nichtteilnehmer an der Haager Friedenskonferenz konnten nach den drei letztgenannten Entwürfen nur durch besondern Beschluss des Völkerbundes zugelassen werden. Nach dem schweizerischen Entwurf bedurfte es zur Beschlussfassung der doppelten Mehrheit der Stimmen, d. h. die aus den zustimmenden Staaten bestehende Mehrheit musste zugleich die Mehrheit der Bevölkerung des Bundes ausmachen (Artikel 60 B der Bundesverfassung). Nach dem deutschen Regierungsentwurf bedurfte es einer $^2/_3$ Mehrheit, und die nordischen Entwürfe begnügten sich mit einer noch zu bestimmenden Majorität. Die deutschen Entwürfe sahen die Mitgliedschaft des Papstes vor. Nach dem Plane Lord Robert Cecils sollten die Mitglieder durch die Friedenskonferenz bestimmt werden, und zwar sollten vertrauensunwürdige Staaten ausgeschlossen bleiben (man dachte wohl an Russland). Andererseits sollte die Aufnahme möglichst erleichtert werden, um auch die kleinen Staaten zu berücksichtigen.

Der Phillimore-Entwurf hatte vorgesehen, dass die alliierten Mächte den Völkerbund begründeten; andern Staaten sollte aber die Zulassung bewilligt werden können unter Bedingungen, die für jeden aufzunehmenden Staat besonders festgesetzt werden sollten (Artikel 17). Die Bestimmung wurde auch vom Projekt des Obersten House mit der Abschwächung des letzten Teiles übernommen, „da er auf Deutschland abzuzielen scheine".[1]) Die Aufnahmegesuche sollten wohlwollend geprüft werden und soweit damit der Frieden und die Sicherheit gefördert würden, berücksichtigt werden (Artikel 22). Das war auch mit kleinen Abweichungen der wesentliche Inhalt des ersten Wilson-Entwurfes. Der zweite und dritte Wilson-Entwurf nahmen noch die Bedingung der vollen Selbstverwaltung der Staaten und eine zur Aufnahme nötige $^2/_3$ Mehrheit auf (Artikel 12). Der britische Regierungsentwurf stimmte in der Hauptsache mit dem Phillimore-Entwurf überein (3, 3).

---

[1]) Wilson Memoiren III S. 73.

Der Hurst-Millersche Vorentwurf sah in Artikel 6 die Aufnahme von Nichtmitgliedern mit einer $^2/_3$ Mehrheit vor und machte zur Bedingung, dass der neueintretende Staat die vom Bunde festzusetzende Rüstungsordnung annehme. Indem in diesem Vorentwurf die Wilson'sche Voraussetzung der Selbstverwaltung und die französische Bedingung der Gewährleistungen übernommen wurden, entstand der endgültige Wortlaut des Artikels 1 des Vorentwurfes.

Der Entwurf vom 14. Februar 1919 regelte die Mitgliedschaft in Artikel 7. Die Fassung war vom endgültigen Text vom 28. April 1919 sehr verschieden. Vor allem hatte man in der ersten Fassung sorgsam vermieden, von „Mitgliedern" des Bundes zu sprechen; man verwendete vielmehr den Ausdruck „die hohen vertragschliessenden Teile". Aber auch sachlich unterschied sich das Projekt vom 14. Februar 1919 wesentlich vom endgültigen Völkerbundspakt. So fehlte vor allem die Anlage mit der Aufzählung derjenigen Staaten, die zum Beitritt eingeladen werden sollten. Die Konferenz mit den 13 neutralen Staaten in Paris vom 20. und 21. März 1919 brachte dann die nötige Klarheit für die Fassung des Völkerbundspaktes vom 28. April 1919; denn es wurden in der Folge die 13 Neutralen in der Anlage I zum Beitritt eingeladen. Dazu kam auch die Bestimmung, dass diese eingeladenen Staaten zu den „ursprünglichen Mitgliedern" gezählt werden sollten, sofern sie ihren Beitritt innert zwei Monaten nach der Geltung des Paktes erklärten". Der Entwurf vom 14. Februar 1919 kannte die Bezeichnung „ursprüngliche Mitglieder" noch nicht. Auch über die Voraussetzungen zur Aufnahme nicht ursprünglicher Mitgliedstaaten enthielt der Entwurf vom 14. Februar 1919 eine andere Fassung. Er ging von der falschen Voraussetzung aus, dass alle Kolonien Selbstverwaltung hätten.[1]) Ferner war keine Rede „von einer vom Bunde festzusetzenden Rüstungsordnung", deren Aufnahme den aufzunehmenden Staaten zur Bedingung gemacht werden sollte, sondern nur von allgemeinen Bedingungen bezüglich der Land- und Seestreitkräfte, die der Bund aufstellen „könnte". Der Antrag der schweizerischen Delegation auf der Konferenz der neutralen Staaten vom 20. und 21. März 1919, dass alle Staaten bei Erfüllung gewisser Bedingungen einen Rechts-

[1]) Vergl. Scelle a. a. O. S. 154 Anmerkung 1.

anspruch auf Aufnahme in den Völkerbund haben und die Delegiertenversammlung lediglich über das Vorhandensein der Voraussetzungen beschliessen sollte, führte zu einer nicht unwesentlichen Änderung des Textes.

V. Das Verhältnis des Völkerbundes zu den Nichtmitgliedern.

1. Allgemeines.

Der Völkerbund ist der Idee nach als eine alle Staaten umfassende Arbeits- und Friedensgemeinschaft gedacht. Er braucht zur Erreichung dieser Zwecke und zudem auch zur Erhöhung seiner eigenen moralischen Kraft die Mitarbeit aller Staaten. Die Aufgabe des Völkerbundes geht somit über die Mitgliedstaaten hinaus auf die gesamte Kulturwelt. Der Völkerbund selbst sollte, um dem Universalitätsgedanken gerecht zu werden, eine Gemeinschaft aller Erdenvölker sein. Diesem Gedanken hat allerdings der bestehende Völkerbund noch nicht sofort gerecht werden können. Er hat seinen Eintritt in das Staatenleben nicht davon abhängig gemacht, dass sämtliche Kulturstaaten, die bis dahin die Staatengemeinschaft des Völkerrechtes gebildet haben, oder im Zusammenhang mit den Ereignissen des Weltkrieges entstanden sind, sich ihm angeschlossen hätten. Der Völkerbundspakt muss damit rechnen, dass einige Staaten ausserhalb der Organisation bleiben. Es ist jedoch genau zwischen denjenigen Staaten zu unterscheiden, die dem Völkerbund freiwillig nicht beigetreten sind, die also nicht Mitglieder werden wollten, und denjenigen, die nicht sofort zum Beitritt zugelassen worden sind. Zu der letzteren Kategorie sind die besiegten Staaten des Weltkrieges zu zählen.

Für den Völkerbund stellt sich aber die Frage: Welches ist die Stellung des Völkerbundes zu den Nichtmitgliedstaaten? Kann er seine Satzungsnormen in gewissem Sinne auch auf Nichtmitglieder ausdehnen?

Wir sind davon ausgegangen, dass der Völkerbund seiner Bestimmung nach eine Gemeinschaft der gesamten Kulturwelt sein

soll. Weil heute noch nicht alle Staaten Mitglieder des Völkerbundes sein können, hat dieser, um seine Zwecke zu erreichen, seine Herrschaft für bestimmte Fälle auch auf Nichtmitglieder auszudehnen gesucht.

Die Heranziehung der Nichtmitgliedstaaten wurde auch notwendig, weil dem Völkerbund internationale Institutionen übertragen wurden, die bereits vor seiner Gründung bestanden hatten, und denen auch Staaten angehören, die nicht Mitglieder des Völkerbundes wurden. Wir erinnern an den Artikel 24 VBP, wonach alle durch frühere Kollektivverträge errichteten internationalen Ämter unter die Leitung des Völkerbundes gestellt werden können. Diese Unterordnung kann jedoch nur mit Zustimmung der Nichtmitglieder des Völkerbundes erfolgen, die an den entsprechenden internationalen Verträgen beteiligt sind. Die Übertragung der Verwaltung der internationalen Bureaux an den Völkerbund könnte zu Auseinandersetzungen Anlass geben. Die Interessen der Vertragsstaaten könnten auch durch die Unterstellung der internationalen Ämter unter den Völkerbund geschmälert werden. Es haben sich schon anlässlich der Bestrebungen, das internationale Gesundheitsamt unter die Autorität des Völkerbundes zu stellen, Schwierigkeiten gezeigt, weil an dem Kollektivvertrage auch Nichtmitglieder des Völkerbundes beteiligt sind.[1]) Die Nichtmitglieder des Völkerbundes und Mitglieder der Kollektivverträge können durch ihre Zustimmung die Unterstellung der bestehenden internationalen Bureaux unter den Völkerbund bewirken; die neu zu gründenden internationalen Ämter werden gemäss Artikel 24 des VBP sofort dem Völkerbund unterstellt, wenn die Staaten nichts anderes vereinbaren.

Wir dürfen aber nicht aus dem Auge verlieren, dass der Völkerbund die ihm in Artikel 23 des VBP übertragenen Aufgaben, — die Idee der Arbeitsgemeinschaft unter den Völkern — nur verwirklichen kann, wenn er besondere Zentralstellen, seien es die internationalen Bureaux oder die internationalen Kommissionen, besitzt, die sich speziell diesen Bestrebungen widmen. Es wäre wohl auch zweckwidrig, wenn der Völkerbund die bestehenden internationalen Ämter sich nicht unterstellte, sondern noch beson-

[1]) Vergl. Botschaft a. a. O. S. 138.

dere Bureaux oder Sekretariate errichtete, welche die gleichen Aufgaben zu erfüllen hätten. Ob es nicht zweckmässiger ist, die Verwaltung der internationalen Ämter denjenigen Staaten, die bis anhin damit beauftragt waren, zu belassen, mag dahingestellt bleiben. Unseres Erachtens wird eine „Unterstellung" in dem Sinne genügen, dass das Völkerbundssekretariat ständige Beziehungen zu den bestehenden Ämtern unterhält.[1])

Schon bedeutungsvoller für die Stellung des Völkerbundes zu den Nichtmitgliedern wird Artikel 3 Absatz 3 des VBP, wonach die Bundesversammlung in ihren Beratungen[2]) über alle Fragen befindet, die in den Tätigkeitsbereich des Völkerbundes fallen oder den Frieden der Welt betreffen, ohne Rücksicht darauf, ob nur Mitglieder des Völkerbundes oder auch Nichtmitglieder darin verwickelt sind. Für die Wichtigkeit der Aufgabe spricht schon der Umstand, dass sie zuerst bloss in der Präambel des VBP enthalten war und nachher in den Text selbst aufgenommen wurde.

Eine weitere Bestimmung, die einen Eingriff in die Rechtslage der Nichtmitglieder bedeutet, enthält Artikel 11 VBP. Darnach soll im Falle eines Krieges oder einer Kriegsdrohung gegen ein Mitglied des Völkerbundes der ganze Bund sich der Angelegenheit annehmen.[3]) Das wäre für den Aussenstehenden zwar eine Tatsache von ungeheurer politischer Tragweite, würde aber doch dessen Rechtsstellung nicht direkt berühren. Denn auch nach dem bisherigen Völkerrecht musste jeder Staat damit rechnen, dass ihm infolge von Allianzverträgen zu Schutz und Trutz statt eines Gegners mehrere gegenüberstanden. Hochbedeutsam wird aber Artikel 11 Absatz 1 dadurch, dass die sog. Gesamtaktion des Völkerbundes auch eintreten soll, wenn durch die Kriegsgefahr ein Bundesmitglied nur mittelbar berührt wird. Nehmen wir an, es entstünde zwischen Deutschland[4]) und Russland eine Kriegsgefahr, so würde Polen, das Mitglied des Völkerbundes ist, mittelbar davon betroffen,

---

[1]) Über die Unterstellung der internationalen Ämter unter den Völkerbund vergl. die Ausführungen zu Art. 23 und 24 des Kommentars zum VBP von Schücking.

[2]) Im französischen Text ist der englische Ausdruck „its Meeting" nicht wiedergegeben.

[3]) Vergl. Art. 11 VBP.

[4]) als Nichtmitglied.

und der Völkerbund würde auf Grund von Artikel 11 VBP ermächtigt, „die zur wirksamen Erhaltung des Völkerfriedens geeigneten Massnahmen zu ergreifen".

Durch sein Eingreifen in die Macht- und Rechtssphäre von Nichtmitgliedern gibt sich der Völkerbund das Recht der Intervention. Dass dieses Recht vom Völkerbund tatsächlich beansprucht wird, geht mittelbar aus Artikel 17 des VBP hervor. Die im Streite stehenden Staaten und zwar auch dann, wenn nur einer oder selbst, wenn keiner Mitglied des Völkerbundes ist, sollen eingeladen werden, die den Mitgliedern obliegenden Verpflichtungen „für die Beilegung des Streitfalles auf sich zu nehmen", und zwar zu den Bedingungen, die der Rat für angemessen hält. Wird der Aufforderung nicht Folge gegeben, d. h. zunächst, falls das Nichtmitglied zum Kriege schreitet, sollen die Bestimmungen des Artikels 16 des VBP zur Anwendung kommen. Der Völkerbund kann also gegen ein Nichtmitglied wie gegen ein renitentes Mitglied zum Exekutionskrieg greifen. Dadurch wird das Nichtmitglied genötigt, wenn auch nicht rechtlich verpflichtet werden, seine internationalen Konflikte vor den Völkerbund zu bringen, der sie nach den für die Völkerbundsmitglieder vorgesehenen Formen auszutragen hat.

Welches ist die rechtliche Natur der Intervention des Völkerbundes? Artikel 3 des Haager-Abkommens zur friedlichen Erledigung internationaler Streitigkeiten sagt, dass die Vorschläge zur Vermittlung niemals als unfreundliche Handlung aufgefasst werden dürfen. Durch diese Bestimmung hat der „Staatenverband"[5]) der Haager-Konferenz zum erstenmal das Recht der Interzession durch eine von den politischen Interessen der Grossmächte verschiedenen Organisation ausgebildet. Es war ein erster Versuch, internationale Streitigkeiten durch friedliche Erledigung aus dem Leben zu schaffen. Den Gedanken hat der Völkerbund weiter entwickelt,

---

[5]) Schücking nannte schon die erste Haager-Friedenskonferenz einen Weltstaatenbund, und obschon sie ihrer Schöpfung keinen Namen gegeben hat, folgen jener Auffassung Wehberg, Lammasch und Zorn. (Vergl. Schücking: Der Staatenverband der Haager-Friedenskonferenz S. 72, und Wehberg: Neue Weltprobleme (1919) S. 232.

Zorn: La jurisdiction d'arbitrage dans la vie des peuples et le droit international (1912).

indem er von der Interzession zur Intervention überging. Damit hat er einerseits die Schwäche der Interzession überwunden und durch die in der Intervention liegenden Zwangsgewalt seinen Bestrebungen Nachdruck verliehen, anderseits sich allerdings auch der Gefahr ausgesetzt, sich der in der Völkerrechtswissenschaft verpönten Intervention schuldig zu machen, indem er in die Aussenpolitik ihm fernstehender Staaten eingreift.[1]) Der Völkerbund wird nicht nur mit gutem Rat zu vermitteln suchen, sondern kann nach Artikel 17 des VBP aktiv in die Streitigkeiten von Nichtmitgliedstaaten eingreifen, wenn der Weltfriede gefährdet wird. Wenn aber die Intervention grundsätzlich als völkerrechtswidrig bezeichnet wird, hat das seinen Grund darin, dass sie, wie sie die Geschichte bis zur Gründung des Völkerbunds kannte, mehr den politischen Interessen der Intervention, als der allgemeinen Bewahrung des Friedens diente. Wir erinnern nur an die Einmischung der europäischen Grossmächte in die Angelegenheiten Amerikas. Präsident Monroe hat dies auch richtigerweise in seiner Kongressbotschaft vom 2. Dezember 1823 gesagt. Den gleichen Zweck verfolgte 1861 die Intervention Frankreichs in Mexiko. Und endlich sei an die Folgen der Einmischung Frankreichs in die schweizerischen Angelegenheiten in den Jahren 1798 bis 1815 gedacht.

Wenn aber die Intervention grundsätzlich dem Völkerrecht widerstrebt, so gibt es doch Ausnahmen, die man denn auch in der Völkerrechtswissenschaft erkannt und so ein *Interventionsrecht* herausgebildet hat. Wenn die Intervention zum Zwecke erfolgt, verletzte Menschheitsinteressen zu schützen, wird sie vom Völkerrecht als rechtmässig betrachtet. In den meisten Fällen wird dies Kollektivintervention sein, d. h. der Eingriff wird von einer Grosszahl von Staaten der Völkerrechtsgemeinschaft ausgehen. Das Selbsterhaltungsrecht der Gesamtheit autorisiert dann die Gesamtheit zur Handlung, zur Intervention.[2])

---

[1]) Liszt präzisiert in seinem Lehrbuch (1918) das Interventionsrecht dahin: „Völkerrechtswidrig ist die Intervention, d. h. die autoritative Einmischung in die äusseren oder innern Angelegenheiten eines andern Staates. Sie erfordert das an den andern Staat gerichtete, durch Androhung oder Anwendung von Waffengewalt unterstützte Verlangen zu einem bestimmten Tun oder Unterlassen". (S. 61). Vergl. auch Nys: Le droit international Band II S. 223; Strupp a. a. O. S. 61.

[2]) Rougier: Rev. d. Dr. int. public a. a. O.

Als erlaubte Kollektivintervention ist auch diejenige des Völkerbundes anzusehen. Eine ehrliche Interventionspolitik des Völkerbundes, die wirklich nur den Weltfrieden im Auge hat, ist ganz anders zu bewerten als eine Interventionspolitik der Heiligen Allianz, die zu Gunsten eines fürstlichen Besitzstandes aus dem Interesse des Legimitätsprinzipes heraus unternommen wurde. Das Bedeutsame des Interventionsrechtes des Völkerbunds liegt auch in erster Linie in der Wahrung des Weltfriedens, — der nur durch einen Bund der Völker ein dauernder sein kann. Das Interventionsrecht des Völkerbundes erscheint daher mit seinem Zweck und seinem Rechtsgrund in einem ganz andern Lichte.

Eine andere Frage ist aber die, ob das Interventionsrecht des Völkerbunds, das nur von einem Teil der Völkerrechtsgemeinschaft aufgestellt worden ist, auch für den Nichtmitgliedstaat oder den neu entstandenen Staat (der nicht Mitglied ist) verbindlich sein kann. Bedenken wir, dass gerade in der neuern Zeit durch die Kodifikation des staatlichen Rechts viele Gewohnheitssätze den modernen Rechtsanschauungen weichen mussten; warum sollte nicht auch eine solche Entwicklung des Völkerrechtes möglich sein![1])

Verdross sagt, dass „die durch Zustimmung der überwiegenden Mehrheit der Staaten zustandegekommenen völkerrechtlichen Normen, sofern sie sich ebenfalls an die übrigen Staaten richten, auch für diese verbindlich sein sollen".[2]) Dieser Auffassung stimmen wir auch insoweit bei, als durch die Zustimmung der überwiegenden Mehrheit der Staaten ein Indiz für die Richtigkeit solcher Völkerrechtssätze gegeben ist. Die Auffassung steht heute noch vereinzelt da. Fraglich wird sein, was unter der Mehrheit zu verstehen sei.[3])

Heute gilt denn noch ziemlich allgemein die Regel, dass soweit der Völkerbundspakt in die Rechtsstellung der Nichtmitglieder eingreift, er grundsätzlich für diese weder Rechte noch

---

[1]) allerdings nur als Gewohnheitsrecht, und nicht weil vom VBP vorgeschrieben.

[2]) Grundlagen und Grundlegungen des Völkerrechts in Niemeyers Zeitschrift für internationales Recht, Band 39, S. 87 ff.

[3]) Vergl. darüber Schücking: Der Staatenbund der Haager-Friedenskonferenz S. 2, 3 ff.

Pflichten begründen kann, sondern nichts anderes ist, als eine res inter alios acta.[1])

Die modernste Völkerrechtswissenschaft ist dem neuen Prinzip schon näher gerückt. So sagt Fauchille in seinem Lehrbuch des Völkerrechts: „L'initiative prise par le membre qui saisit, ainsi l'Assemblée ou le conseil a un caractère amical; elle ne peut être considérer comme une manifestation par le gouvernement sur la politique auquel il a attiré l'attention de la Société des Nations."[2]) Und Nippold schliesst sich der Auffassung mit den Worten an: „Auch an die aussenstehenden Staaten dürfte die Liga mit Recht die Anforderung stellen, dass sie von dem völkerrechtlichen Verfahren vorkommendenfalls Gebrauch machen. Auch diesen Staaten gegenüber, ja gerade ihnen gegenüber vor allen Dingen sollte die Liga aber auch das Recht und den Frieden nötigenfalls zu erzwingen suchen; denn es ist anzunehmen, dass gerade solche ausserhalb der Liga stehenden Staaten die ersten sein könnten, die das Recht und den Frieden gefährden".[3]) Für die Rechtsstellung der Nichtmitglieder ist ferner der in Artikel 387 des Versailler-Friedensvertrages ausgesprochene Grundsatz wichtig, dass nur Mitglieder des Völkerbundes in den Verband der Organisation der Arbeit zugelassen werden sollen. Der Satz hat jedoch durch die Aufnahme ausserhalb des Völkerbundes stehender Staaten an Bedeutung verloren.[4]) Dagegen sind nach verschiedenen Staatsverträgen den Mitgliedern des Völkerbundes Vorrechte vor anderen Staaten eingeräumt.

Durch die Beiziehung von Nichtmitgliedern zu den Aufgaben des Völkerbundes hat man zur Aufrechterhaltung des Weltfriedens eine Art passiver Mitgliedschaft der aussenstehenden geschaffen. Die Gründer des Völkerbundes gingen von der Auffassung aus, dass der Völkerbund solchen „Passivmitgliedern" Pflichten auferlegen könne, ohne ihnen Rechte einzuräumen. Unter „Passivmitgliedern" haben wir nur solche Nichtmitglieder zu verstehen,

---

[1]) Schücking-Wehberg a. a. O. S. 170.

[2]) Fauchille a. a. O. S. 661.

[3]) Nippold: Völkerrecht nach dem Weltkrieg S. 111.

[4]) So wurde Deutschland schon am 30. Oktober 1919 als Mitglied in die Organisation der Arbeit aufgenommen.

die einen der Friedensverträge unterzeichnet haben, der den Völkerbundspakt enthält, ohne jedoch Mitglied des Völkerbundes geworden zu sein. So haben, wie wir schon eingangs erwähnt haben, die Zentralmächte die Friedensverträge unterzeichnet und durch diese Willenserklärung den Völkerbundspakt als Bestandteil der Friedensverträge für sich als verbindlich anerkannt. Sie erkennen damit den Völkerbund für alle Fälle zuständig, die ihm durch die Friedensverträge zugewiesen worden sind. Es ist anzunehmen, dass sie auch die Zuständigkeit des Völkerbundes gemäss Artikel 17 des VBP anerkennen. Die Passivmitglieder haben dann durch Vertrag ein Interventionsrecht des Völkerbundes anerkannt, so dass für sie die Frage der Rechtmässigkeit entschieden ist.

2. Ansätze zur Mitgliedschaft.

Um den Universalitätsgedanken des Völkerbundes zu verwirklichen, sind seine Organe bestrebt, Ansätze zur Mitgliedschaft zu schaffen. Sie haben schon wiederholt Nichtmitglieder zur Mitarbeit an den Aufgaben des Völkerbundes eingeladen. Zur Vorbereitung eines Projektes für einen ständigen internationalen Gerichtshof wurde in die Kommission auch ein amerikanischer Jurist berufen [1]) Heute hat Amerika ebenfalls einen „Vertreter" im internationalen Gerichtshof. Ferner forderte der Völkerbundsrat, wenn auch vergebens, die Vereinigten Staaten von Nordamerika auf, einen Vertreter an die Rüstungskommission zu entsenden.[2]) Bemerkenswert ist im weitern, dass zu der vom Völkerbund einberufenen internationalen Brüsseler-Konferenz am 8. Oktober 1920 acht Nichtmitglieder mit vollen Rechten und drei mit beratender Stimme zugezogen wurden [3]) Zudem hat die erste Bundesversammlung in ihrer 27. Plenarsitzung als wünschenswert erklärt, dass Estland, Lettland, Litauen und Georgien an den technischen Organisationen wie Mitglieder des Völkerbundes behandelt werden

---

[1]) Beschluss des Rates vom 13. Februar 1920, J. O. S. 37 vom März 1920.

[2]) Beschluss des Rates vom 28. Oktober 1920, J. O. S. 50 vom November/Dezember 1920.

[3]) Mit voller Stimme wurden zugelassen: Vereinigte Staaten von Nordamerika, Armenien, Bulgarien, Deutschland, Finnland, Luxemburg, Österreich und Ungarn, mit beratender Stimme Estland, Lettland und Litauen. — Vergl. darüber Conférence financière internationale, Bruxelles 1920, tome 1 S. 40 ff.

sollen, im Falle sie um die Mitarbeit bitten. Auch zu der im Mai 1925 stattgehabten Konferenz betreffend den Waffen- und Munitionshandel hatte Deutschland einen Vertreter abgeordnet. Weitergehende Anträge blieben allerdings unberücksichtigt. So wurde vor allem das Anbringen von Nansen[1]), alle Nichtmitglieder zu den technischen Organisationen des Bundes zuzulassen, abgewiesen.

Um Staaten oder staatsähnliche Gebilde, die nicht Mitglieder des Bundes werden können, doch zu gewissen Funktionen des Bundes zuzuziehen, so vor allem den Papst, hat man in der Literatur schon die Frage aufgeworfen, ob es nicht zweckmässig wäre, ein Zwischenglied zwischen Mitgliedschaft und Nichtmitgliedschaft zu schaffen.[2]) Die Bestrebungen, Nichtmitglieder zur Mitarbeit am Völkerbund heranzuziehen, bezwecken zum Teil, diese zum Beitritt zu bewegen, oder sie wenigstens an der Arbeit des Bundes zu interessieren.[3])

VI. Die Mitglieder des Völkerbundes.

Artikel 1 des VBP unterscheidet zwischen ursprünglichen Mitgliedern und solchen, die erst später aufgenommen werden, — den nichtursprünglichen Mitgliedern. Die Unterscheidung ist sofern von Bedeutung, als die nichtursprünglichen Mitglieder weitere, an die ursprünglichen nicht gestellte Bedingungen zu erfüllen haben und es zu ihrer Aufnahme eines $^2/_3$ Mehrheitsbeschlusses durch die Bundesversammlung bedarf.

Die ursprünglichen Entwürfe kannten die Unterscheidung nicht. Sie ist das Resultat der Verhandlungen der ersten Kom-

---

[1]) 16. Plenarsitzung der ersten Bundesversammlung vom 8. Dezember 1920. Vergl. Actes de la première Assemblée de la Société des Nations (A. 1ère Ass.).

[2]) Vergl. Über die Frage der Mitarbeit des Papstes: Lammasch, Völkermord oder Völkerbund S. 25 ff.; Radbruch: Das Papsttum im Völkerbund, Mitteilungen der deutschen Liga für den Völkerbund (Berlin 1919).

[3]) Über die weitern Beteiligungen von Nichtmitgliedern an den Arbeiten des Völkerbundes siehe auch die Ausführungen bei Schücking-Wehberg a. a. O. S. 171 ff.

mission, welche den Völkerbundspakt nach dem Entwurf von Wilson auszuarbeiten hatte. Selbst Wilson machte keine solche Unterscheidung. In seinem Entwurf sprach er in Artikel 1 lediglich von den Vertragsstaaten: „The action of the High Contracting Parties under the terms of this Covenant shall be effected through the instrumentality of meetings.“ [1])

Obschon die ersten Verhandlungen den Grundsatz der „unbedingten Universalität“ [2]) des Völkerbundes zum Ausdruck brachten, setzten es die europäischen Staaten durch, dass einige Staaten vorerst dem Völkerbunde fern bleiben sollten, ohne dass man die spätere Aufnahme an besondere Bedingungen knüpfte. So änderte die Völkerbundskommission, die zwischen dem 14. Februar und 28. April 1919 in Paris tagte und sich aus den 14 alliierten und assoziierten Mächten zusammensetzte, den Entwurf Wilsons in die Fassung ab, wie sie in den Völkerbundspakt aufgenommen wurde. In der Begründung zur abgeänderten Fassung finden wir den Ausdruck der Übermacht der Siegerstaaten mit den Worten: „On the understanding that the Covenant is to enable the enemy Powers to agree to the Constitution of the League without at once becoming members of it.“ [3]) Der Grund der Differenzierung lag also darin, dass sich die Siegerstaaten die Anerkennung des Völkerbundspaktes und der für die Besiegten darin enthaltenen Verpflichtungen durch die Unterzeichnung der Friedensverträge sicherten, ohne ihnen jedoch die Mitgliedschaft im Völkerbund zuzugestehen.

Aus der Unterscheidung zwischen ursprünglichen und nichtursprünglichen Mitgliedern ergibt sich, dass die Zentralmächte durch die nachträgliche Aufnahme zur Annahme der vom Bunde aufgestellten Rüstungsordnung verpflichtet werden sollen. Die Rüstungsordnung wird von den ursprünglichen Mitgliedern einseitig aufgestellt und deshalb in erster Linie die Interessen der Siegerstaaten zu Ungunsten der Zentralmächte berücksichtigen.

---

[1]) Vergl. Kluyver: Documents to the League of Nations S. 81.

[2]) Wir verweisen auf die Rede des Léon Bourgeois in der 13. Plenarsitzung vom 14. Februar 1919, abgedruckt bei Kluyver a. a. O. S. 19.

[3]) So steht es im offiziellen englischen Kommentar; andere Dokumente bestehen wenige. Vergleiche im weitern Kluyver a. a. O. S. 100 ff.

A. Die ursprünglichen Mitglieder.

Der Völkerbundspakt unterscheidet in Artikel 1 Absatz 1 zwei Gruppen ursprünglicher Mitglieder: Signatärmächte des Friedensvertrages und Staaten, die zum Beitritt eingeladen worden sind.

1. Die Signatärmächte.

Artikel 1 Absatz 1 des VBP bezeichnet „als ursprüngliche Mitglieder diejenigen der unterzeichnenden Mächte, deren Namen in der Anlage der gegenwärtigen Akte aufgeführt sind".

Die ursprüngliche Mitgliedschaft im Völkerbund kann also zunächst in der Weise erworben werden, dass die Signatäre den Friedensvertrag von Versailles, beziehungsweise einen andern mit den Zentralmächten geschlossenen Friedensvertrag, der den Völkerbundspakt enthält, ratifizieren. Juristisch ist jedoch die Fassung des Artikels 1 Absatz 1 des VBP nicht einwandfrei. Die Bezeichnung „ursprüngliche Mitglieder" bedeutet streng genommen, dass die betreffenden Staaten ohne weiteres vom Gründungstage des Völkerbundes an diesem angehören oder dass dem durch die spätere Ratifikation[1]) des Friedensvertrages erfolgenden nachträglichen Beitritt dieser Staaten zum Völkerbund rückwirkende Kraft zukommt. Die Rückwirkung kann sich jedoch nur soweit erstrecken, als die Mitgliedschaft gemäss Artikel 1 Absatz 1 erworben wird und nicht etwa unter den Bedingungen des Artikels 1 Absatz 2 VBP.[2]) Wir sind mit Schücking der Auffassung, dass die im Anhang zum VBP aufgeführten Signatärmächte durch einseitige Erklärung Mitglieder des Völkerbundes werden.

Eine andere Frage ist die, ob die Signatärmächte auch ohne Ratifikation der Friedensverträge als ursprüngliche Mitglieder dem Völkerbund beitreten können, wie die Mehrzahl der im Kriege neutral gebliebenen Staaten. Ausdrücklich wurde die Frage nicht entschieden. Kraus[3] nimmt an, dass, wenn die Vereinigten Staaten

---

[1]) Von den Signatären des Versailler-Friedensvertrages haben die Vereinigten Staaten von Nordamerika, Ecuador und Hedjas den Vertrag nicht ratifiziert.

[2]) Eine weitergehende Rückwirkung, d. h. dass auch alle Rechte und Pflichten, die sich aus der Mitgliedschaft ergeben, für das später beitretende „ursprüngliche Mitglied" auf den Gründungstag rückdatiert würde, ist nicht möglich.

[3]) Kraus a. a. O. S. 35.

von Nordamerika ohne Unterzeichnung des Friedensvertrages ihren Beitritt erklären wollen, es nicht eine nachträgliche Einreihung in die ursprünglichen Gründermitglieder wäre, sondern ein besonders gearteter „Beitritt" im technischen Sinne. Es müsse eine Art Ballotage stattfinden, wie sie in Artikel 1 Absatz 2 für die nachträglich aufzunehmenden Bundesmitglieder vorgesehen sei. Er übersieht jedoch, dass die Anlage 1 nicht die Ratifizierenden, sondern lediglich die Unterzeichner des Friedensvertrages aufführt. Man wollte diesen Mächten auch ohne Ratifikation der Friedensverträge die ursprüngliche Mitgliedschaft im Völkerbund verleihen.[1]) Wir müssen stets festhalten, dass, wenn der Völkerbundspakt auch ein integrierender Bestandteil der Friedensverträge ist, er doch selbständig und unabhängig davon sein eigenes Dasein führt.

Zur Aufnahme eines im Anhang 1 zum VBP als „Signatärmacht" aufgeführten Staates, der den Friedensvertrag unterzeichnet, nicht aber ratifiziert hat, bedarf es einer formellen Beitrittserklärung, die an sich voll wirksam wäre, ohne vom Völkerbund gebilligt zu werden. Er hätte sie nur als Ausdruck des Willens des betreffenden Staates, von dem Zeitpunkt an, von dem durch den Friedensvertrag eingeräumten Recht Gebrauch zu machen, entgegenzunehmen.[2]) Dieser Beitritt müsste jedoch bedingungslos erklärt werden. Sollten also die Vereinigten Staaten von Nordamerika ihren Beitritt von einem Vorbehalt abhängig machen, so würde ihre einseitige Erklärung nicht genügen. Juristisch bedeutet ein solcher Vorbehalt nichts Geringeres, als eine Abänderung des Völkerbundspaktes ,der doch grundsätzlich allen Mitgliedern die gleichen Rechte einräumt und gleiche Pflichten auferlegt.

Die 27 Signatärmächte des Versailler-Friedensvertrages sind in der Anlage zum Völkerbundspakt aufgezählt und stimmen mit der in der Präambel des Versailler-Friedensvertrages genannten Staaten, Dominien und Kolonien, mit Ausnahme der Zentralmächte, deren Namen in der Anlage fehlen, nicht aber mit denjenigen,

---

[1]) Eine spätere Aufnahme hätte aber offenbar keine rückwirkende Kraft.

[2]) So trat Griechenland schon am 16. Januar 1920 vor Ratifikation des Friedensvertrages dem Völkerbund bei. Die nähere Begründung für die vorstehenden Ausführungen siehe bei Schücking-Wehberg a. a. O. S. 173.

die den Friedensvertrag wirklich unterzeichnet haben, überein. Denn China hat am 28. Juni 1919 den Versailler-Friedensvertrag nicht unterzeichnet. Es hat allerdings denjenigen von St. Germain unterzeichnet, der den Völkerbundspakt ebenfalls enthält und ist dadurch Mitglied des Völkerbundes geworden. Die Signatärstaaten des Versailler-Friedensvertrages sind in der Hauptsache mit den Staaten identisch, die sich mit Deutschland im Kriegszustande befunden haben. Eine Ausnahme gilt nur bezüglich Polens und der Tschechoslovakei, die Deutschland den Krieg nicht erklärt haben und umgekehrt Deutschland auch ihnen nicht;[1]) ferner bezüglich Boliviens, Ecuadors, Perus und Uruguays, die lediglich die diplomatischen Beziehungen zu Deutschland abgebrochen haben. Schliesslich sind Montenegro und Costa-Rica, die sich mit Deutschland in Kriegszustand befanden und San Domingo, das die diplomatischen Beziehungen zu Deutschland abgebrochen hat, zu der Pariser Friedenskonferenz nicht zugezogen worden.[2]) Montenegro ist unterdessen von der politischen Landkarte verschwunden. Die hier aufgeführten Staaten standen den Gründern des Völkerbundes nicht als kriegführende Mächte gegenüber, waren nicht Besiegte; sämtliche waren auf Seite der assoziierten Mächte. Auch bedeuten die Friedensverträge für sie nicht wie für die Zentralmächte Friedensdiktate, durch die nur Pflichten begründet waren. So müssen wir denn annehmen, dass die ratio des ersten Anhanges zum Völkerbundspakt die ist, den Signatären — die eben zugleich die alliierten und assoziierten Mächte des Weltkrieges sind — eine Vorzugsstellung einzuräumen, indem man sie zu ursprünglichen Mitgliedern des Völkerbundes machte. Das bedeutete zugleich eine Sicherung, ja zum Teil Erneuerung der freundschaftlichen Beziehungen zwischen diesen Staaten.[3])

---

[1]) Nach ihrer Auffassung standen sie mit Deutschland wirklich im Kriegszustand, den sie auf einen früheren Zeitpunkt datieren. Kriegserklärungen wurden jedoch nie abgegeben.

[2]) Vergl. die Anlage zu der deutschen Note in Versailles vom 6. Mai 1919; abgedruckt in den Urkunden zum Friedensvertrage S. 148.

[3]) Die Ausführungen des Journal de Genève im Artikel: „Le refus de la Chine", abgedruckt in der Zeitschrift „Der Völkerbund" 1919 S. 531 sind daher unrichtig.

2. Zum Beitritt eingeladene Staaten.

Neben den Signatären hat der Völkerbundspakt als ursprüngliche Mitglieder des Völkerbundes die während des Weltkrieges neutral gebliebenen Staaten zum Beitritt eingeladen. Der erste Anhang zum Völkerbundspakt zählt 13 solcher Staaten auf.[1]) In der Plenarsitzung zu Paris wurde die Frage, wer als Mitglied eingeladen werden solle, sorgfältig geprüft. Am 28. April 1919 lenkte der Delegierte Panamas die Aufmerksamkeit auf diesen Punkt. Er bemerkte, dass im Völkerbundspakt nichts dagegen spräche und jeder Verdacht vermieden werden solle, als ob der Völkerbund eine Koalition oder Gruppe von Mächten sei. Er meinte, es wäre besser an Stelle abschliessender Aufzählung der einzuladenden Staaten zu sagen, „dass kein Staat, der die Aufnahme wünsche, ausgeschlossen werden solle".[2]) Er drang jedoch mit seinem Antrag nicht durch. Als am 15. Oktober 1919 der Oberste Rat zur Besprechung verschiedener Fragen zusammentrat, die bis zum Inkrafttreten des Versailler-Friedensvertrages gelöst werden sollten, wurden auch die „Notices" genehmigt, wonach die neutralen Staaten zum Beitritt in den Völkerbund eingeladen werden sollten. Nach der Ratifikation des Friedensvertrages am 10. Januar 1920 sandte Clémenceau an die Regierungen der 13 neutralen Staaten ein Telegramm, das nebst der Anzeige, dass der Versailler-Friedensvertrag in Kraft getreten sei, auch die Einladung in den Völkerbund enthielt.[3])

a. Die ordentliche Aufnahme.

Diese 13 neutralen Staaten können nach Artikel 1 Absatz 1 des VBP die ursprüngliche Mitgliedschaft erwerben, falls sie zwei Monate nach der Ratifizierung des Versailler-Friedensvertrages ihren vorbehaltlosen Beitritt zum Völkerbund erklären. Die Nichtbe-

---

[1]) Es sind dies alle Neutralen mit Ausnahme von Mexiko.

[2]) Die Aufnahme der Zentralmächte wurde in den Noten, die zwischen der Friedenskonferenz und den Regierungen der Zentralmächte gewechselt wurden, diskutiert. Vergl. hierüber auch II. der Konferenz und die Resolutionen, welche durch die internationale Arbeitskonferenz in Washington mit 71 gegen 1 Stimme angenommen wurden und wonach Deutschland und Österreich in die Organisation der Arbeit aufgenommen werden sollten.

[3]) Kluyver a. a. O. S. 187 ff., Botschaft a. a. O. S. 85.

nützung der Frist präjudiziert jedoch den späteren Eintritt nicht, welcher alsdann wohl in den Formen hätte erfolgen müssen, wie sie für die Staaten gelten, die nicht als ursprüngliche Mitglieder eingeladen worden sind.

Die eingeladenen Mitglieder sind von den Bedingungen befreit, an die gemäss Artikel 1 Absatz 2 die Aufnahme der nichtursprünglichen Mitglieder geknüpft ist.[1]) Unter diesen Befreiungen kann aber nur verstanden sein, dass die Aufnahme nicht durch $^2/_3$ Mehrheitsbeschluss zu erfolgen hat und dass ihnen ferner nicht die vom Bunde festzusetzende Rüstungsordnung vor der Aufnahme in den Völkerbund zur Annahme vorgelegt werden kann. Alle andern Erfordernisse, die ein Gemeinwesen, das in den Völkerbund aufgenommen werden soll, zu erfüllen hat, müssen auch die ursprünglichen Mitglieder erfüllt haben. Es ist nicht anzunehmen, dass die ursprünglichen Mitglieder nicht ebenso gut freie Selbstverwaltung haben oder „tatsächliche Gewähr für ihre Absicht" leisten müssen, „die internationalen Verpflichtungen gewissenhaft zu erfüllen" wie die später einzutretenden Staaten. Wenn Artikel 1 Absatz 1 VBP dennoch von den ursprünglichen Mitgliedern nur eine Beitrittserklärung verlangt, hat das seinen Grund darin, dass alle Voraussetzungen von vorneherein als erfüllt zu betrachten sind und deshalb stillschweigend mit der Erklärung anerkannt werden.

Innerhalb zweier Monate hatten sämtliche eingeladenen Staaten ihre Beitrittserklärung abgegeben, so dass am 10. März 1920 alle 13 Neutralen ursprüngliche Mitglieder des Völkerbundes geworden sind.

b. Die bedingte Aufnahme.

Die Erklärung sollte nach Artikel 1 VBP „vorbehaltlos" sein. Die Schweiz suchte jedoch zur Wahrung ihrer Neutralität die Aufnahme unter dem Vorbehalt zu erlangen, dass sie die durch die Wiener-Schlussakte vom März 1815 zugesicherte und durch den Pariserfrieden vom November 1815 garantierte Neutralität aufrecht erhalten könne. Diese Lösung zur weitern Sicherung ihrer Neutralität war jedoch nicht möglich, weil die Kommission in der zweiten Lesung des Völkerbundsentwurfes — vielleicht unter anderm

---

[1]) Schücking-Wehberg a. a. O. S. 177. Botschaft a. a. O. S. 52.

gerade auch im Hinblick auf die Neutralität — jeden Vorbehalt der Beitretenden ausgeschlossen hatte. Dagegen war in das etwas doktrinäre System des ersten Entwurfes doch eine Bresche gelegt worden. Um den Vereinigten Staaten von Nordamerika entgegenzukommen, wurde ein neuer Artikel 21 in den Pakt aufgenommen, der bestimmte, dass die internationalen Übereinkommen, wie die Schiedsgerichtsverträge, und die regionalen Verständigungen, wie die Monroedoktrin, welche die Aufrechterhaltung des Friedens sichern, nicht als unvereinbar mit irgend einer Bestimmung des VBP angesehen werden. An diesem Punkte setzten die Vertreter der Schweiz an; denn unverkennbar bestand eine gewisse Verwandtschaft zwischen der Monreodoktrin und der schweizerischen Neutralität. „Es war klar, dass die Schweiz nur im Vertrauen auf die sinngemässe Auslegung jenes Artikel 21 nicht vorbehaltlos einem Vertrage beitreten konnte, der seinen Kontrahenten eine mit der heutigen Auffassung von Neutralität unvereinbare Pflicht auferlegt."[1]) Die Schweiz hatte auch in ihrem Regierungsentwurf zu einem Völkerbund die schweizerische Neutralität berücksichtigt ohne jedoch den gewünschten Erfolg gehabt zu haben. Die Gründer sahen in der Beschränkung des Artikel 16 des VBP eine ernste Gefahr für den Völkerbund und sahen denn auch die Garantie der schweizerischen Neutralität nur im Artikel 435 des Versailler-Friedensvertrages vor.[2])

In der Schweiz ging man aber stets davon aus, die schweizerische Neutralität sei eine Institution, die der „Aufrechterhaltung des Friedens diene", wie es in Artikel 21 des VBP vorgesehen ist, und deshalb gehöre sie auch zu jenen Abmachungen, die „mit dem Völkerbundspakt nicht unvereinbar seien".[3]) Die Regierungen,

---

[1]) Max Huber: Die schweizerische Neutralität und der Völkerbund, abgedruckt in: Les origines de la Société des Nations, herausgegeben von Münch, Kopenhagen 1924 S. 86 ff.

[2]) Es sei auch an dieser Stelle festgestellt, dass Art. 435 des Versailler-Friedensvertrages für die Schweiz nicht verbindlich ist, da dieser für sie eine res inter alios acta darstellt. Für die Schweiz sind lediglich die Noten massgebend, die zwischen Bundesrat und Alliierten gewechselt wurden. Dem Artikel kommt aber insofern Bedeutung zu, als die Noten darauf Bezug nehmen. Die Garantie der schweizerischen Neutralität wurde dann für die Schweiz durch die sog. Londoner Erklärung verbindlich niedergelegt.

[3]) Botschaft a. a. O. S. 30.

*

die im Obersten Rat darüber berieten, erklärten in einer Note vom 2. Januar 1920, sie behalten sich alle Rechte zur Prüfung der Frage vor und überwiesen endlich die Angelegenheit dem Völkerbundsrat. So kam es zur Erklärung des Völkerbundsrates vom 13. Februar 1920 in London, die den Beitritt der Schweiz unter einem doppelten Vorbehalt genehmigte. Die Vorbehalte bezogen sich einmal auf die Zusicherung der Aufrechterhaltung der militärischen Neutralität und zum andern darauf, dass der Beitrittsbeschluss später von Volk und Ständen bestätigt werde. Stillschweigend ist auch der in den Erklärungen Argentiniens und Venezuelas enthaltene Vorbehalt betreffend die Genehmigung des Beitrittes durch den Kongress gestattet worden.

Wie sind diese Vorbehalte juristisch zu werten? Wir müssen hier vor allem zwischen formalen und materiellen Vorbehalten unterscheiden.

aa. Formale Vorbehalte.

Rein formalen Charakter hat der Vorbehalt der Genehmigung des Beitrittes durch Volk und Stände in der Schweiz und diejenige durch den Kongress bei Venezuela und Argentinien. Die Erklärung des Beitritts in den Völkerbund kommt dem Abschluss eines Staatsvertrages nach den allgemeinen völkerrechtlichen Grundsätzen gleich. Ob ein Staatsvertrag erst mit der Ratifikation perfekt werde oder ob er es schon sei durch die Unterzeichnung durch das völkerrechtlich zuständige Staatsorgan, ist in der Doktrin bestritten.[1]) Die moderne Auffassung geht aber dahin, dass für die Willenserklärung das völkerrechtliche Vertretungsorgan schlechthin berechtigt sei. Daraus folgt, dass, wenn das Organ, dem die völkerrechtliche Vertretungsmacht zukommt, die Erklärung nicht unter dem Vorbehalt nachträglicher Genehmigung abgibt, seine Erklärung sofort rechtsverbindlich wird. Macht es jedoch seine Erklärung von der nachträglichen Genehmigung durch den staatlichen Souverän abhängig, so haben wir es mit einem unbedingten Vertragsabschluss durch bedingte Erklärung zu tun; tritt der die Erklärung bedingende Umstand nicht ein, so wird die sofort eingetretene Rechtswirkung aufgehoben. Welchem Organ die Genehmigung

[1]) Vergl. Rivier a. a. O. S. 317 ff. Fauchille a. a. O. S. 334. Strupp a. a. O. S. 101.

(Willensbildung) zusteht, beurteilt sich allein nach dem Verfassungsrecht des betreffenden Staates und ist für das Völkerrecht belanglos.

In concreto wäre also die Beitrittserklärung vor der Nichtgenehmigung überhaupt nicht erfolgt. Die Zustimmung des schweizerischen Bundesrates zum Beitritt der Schweiz in den Völkerbund war keine definitive. Er gab sie unter der Bedingung ab, dass Volk und Stände ihre Zustimmung erteilten.[1]) Durch den Volksentscheid vom 16. Mai 1920 wurde die bedingte Beitrittserklärung des Bundesrates vom 8. März 1920 definitiv. Ebenso verhielt es sich mit den Beitrittserklärungen von Argentinien und Venezuela, die mit einer „Ratifikationsklausel" abgegeben wurden. Der Beitritt dieser drei Staaten erfolgte innerhalb der vorgeschriebenen Frist von zwei Monaten seit Inkraftreten des Völkerbundspaktes.

bb. Materielle Vorbehalte.

Neben dem formalen Vorbehalt machte die Schweiz ihren Beitritt in den Völkerbund auch von einer materiellen Bedingung abhängig, wie aus der Londoner Erklärung vom 13. Februar 1920 hervorgeht. In dieser Erklärung anerkannte der Völkerbundsrat die immerwährende Neutralität der Schweiz, allerdings mit der Einschränkung, dass nur die militärische Neutralität gewährleistet werde, nicht aber auch die wirtschaftliche. Wurde mit dieser Bedingung der Schweiz der Beitritt zum Völkerbund wirklich unter einem materiellen Vorbehalt gewährt?

Artikel 21 des VBP bestimmt, dass internationale Abreden (Engagements internationaux, international engagements), „welche die Erhaltung des Friedens sicherstellen", nicht als mit einer der Bestimmungen des gegenwärtigen Paktes unvereinbar gelten. Der schweizerische Bundesrat verlangte und erreichte auch die ausdrückliche Feststellung, dass die dauernde Neutralität eine internationale Abmachung zum Zwecke der Aufrechterhaltung des Friedens bilde. Durch die absichtliche und unverkennbare Übereinstimmung des Wortlautes des Artikel 21 VBP mit dem Artikel 435 VFr.V. sollte authentisch festgestellt werden, dass die schweizerische

---

[1]) Vergl. Zusatzbotschaft zur Botschaft des Bundesrates betreffend den Eintritt der Schweiz zum Völkerbund, vom 17. Februar 1920 S. 20; Aide mémoire des Bundesrates vom 6. Dezember 1919 und die Beitrittserklärung des Bundesrates mit dem Vorbehalt der Genehmigung vom 8. März 1920.

Neutralität zu jenen Abmachungen gehört, die wie die Monroedoktrin als mit keiner Bestimmung des VBP unvereinbar gelten, d. h. als Sonderrecht dem allgemeinen Völkerbundsrecht vorgehen soll. Diese Auslegung war, wie wir schon gesehen haben, stets von der Schweiz vertreten worden. Sie war vom Obersten Rat der Alliierten unentschieden gelassen worden; denn in seiner Note vom 2. Januar 1920 schrieb er: „Le Conseil suprême ne peut que réserver l'examen de cette question" und in seiner Note vom 28. Januar 1920 überwies er die Prüfung der Frage dem Völkerbundsrat. Dieser erkannte sodann in der schon erwähnten Londoner Erklärung die Vereinbarkeit der schweizerischen Neutralität mit dem Völkerbundspakt. In der Erklärung steht ausdrücklich: „. . . Indem der Rat diesen Erklärungen beipflichtet, anerkennt er, dass die immerwährende Neutralität der Schweiz und die Garantie der Unverletzlichkeit ihres Gebietes, wie sie namentlich durch die Verträge und die Akte von 1815 zu Bestandteilen des Völkerrechts wurden, im Interesse des allgemeinen Friedens gerechtfertigt und daher mit dem Völkerbund vereinbar sind".

Der Völkerbundsrat hat dadurch weiter nichts als festgestellt, dass die schweizerische Neutralität unter die „engagements internationaux„ zu zählen ist, wie sie in Artikel 21 des VBP als mit dem Völkerbund vereinbar erklärt werden.

Der Schweiz wurde also durch die Zusicherung der militärischen Neutralität nicht ein Vorbehalt zum Beitritt zum Völkerbund gewährt.[1]) Von einem materiellen Vorbehalt im Sinne des Artikels 1 Absatz 1 des VBP hätte nur dann die Rede sein können, wenn der Völkerbundsrat die schweizerische Neutralität nicht als ein „engagement international" nach Artikel 21 anerkannt, aber dennoch den Beitritt unter Wahrung ihrer Neutralität gestattet hätte.[2]) Allerdings ist zuzugeben, dass durch die Unterstellung der schwei-

---

[1]) Damit ist auch die Auffassung im Kommentar Schücking-Wehberg zum Art. 1 VBP S. 175 ff. entschieden abzulehnen, wonach die schweizerische Neutralität als ein Vorbehalt zum Eintritt wäre, und dass „der Schweiz eine vertragswidrige Stellung eingeräumt wurde, die erst durch die stillschweigende Genehmigung des Berichtes des Völkerbundrates durch die erste Bundesversammlung beseitigt worden" sei.

[2]) Über die Frage der Neutralität im Völkerbund vergl. auch v. Waldkirch: Die dauernde Neutralität der Schweiz (1926) S. 41 ff.

zerischen Neutralität unter Artikel 21 VBP ein Widerspruch mit Artikel 16 geschaffen wurde. Dieser liegt aber im VBP selbst. Denn auch die Monroedoktrin, die in Artikel 21 als Beispiel aufgeführt wird, ist nicht mit Artikel 16 vereinbar. So kann man denn sagen, dass formell die schweizerische Neutralität unter den Artikel 21 gestellt wurde. Materiell wurde jedoch vermöge dieser Konstruktion ein tatsächlicher Ausnahmefall geschaffen, wie es schon durch die Aufnahme der Monroedoktrin geschah.

Zwischen den beiden Gruppen der ursprünglichen Mitglieder besteht heute kein Unterschied mehr. Sie stehen einander in rechtlicher Beziehung gleich.

Wenn wir die ursprünglichen Mitglieder des Völkerbunds mit denjenigen des „Haager Staatenverbandes" vergleichen, finden wir, dass sie abgesehen von den Zentralmächten und Russland dieselben sind. Von den europäischen Staaten fehlen nur Luxemburg, über dessen Schicksal man bei der Gründung des Völkerbundes nicht im klaren war, und Montenegro[1]), das von der politischen Landkarte verschwunden ist. Von den amerikanischen Republiken fehlten als ursprüngliche Mitglieder San Domingo, Costa Rica und Mexico.[2])

Nicht beteiligt an den Haager Friedenskonferenzen waren die englischen Dominien und Kolonien, sowie Britisch-Indien, Hedjas und Liberia, ferner Polen und die Tschechoslovakei. Die beiden letztgenannten Staaten sind nach ihrem Entstehen nach dem Weltkrieg allerdings beigetreten. Liberia bestand zwar damals schon, wurde aber nicht beigezogen, weil es noch unter die halbzivilisierten Staaten gezählt wurde.[3]) Heute wird es durch die Aufnahme in den Völkerbund als Mitglied der Völkerrechtsgemeinschaft ananerkannt und trotz seines mehr oder weniger exotischen Charakters als gleichberechtigt gewertet werden müssen.

---

[1]) In der ersten Bundesversammlung reichte die königliche montenegrinische Regierung eine Beschwerde über die Verletzung der Rechte Montenegros ein, die jedoch keine Berücksichtigung fand.

[2]) In Costa Rica und Mexiko herrschten zur Zeit der Pariser-Friedenskonferenz innere Wirren.

[3]) Vergl. Liszt a. a. O. § 5, wo es heisst: „Die afrikanischen Staaten Liberia und Abessinien sind richtiger wohl als nicht voll angehörende Staaten zu bezeichnen."

Ueber das Erscheinen der englischen Dominien und Kolonien und Britisch-Indien im Völkerbund, trotz ihres Fehlens in der Haager Staatengemeinschaft verweisen wir auf das Kapitel über die Dominien in dieser Arbeit.

Die ursprünglichen Mitglieder des Völkerbundes machen der Bevölkerung nach circa $^4/_5$ der ganzen Menschheit aus.[1]) Davon entfallen auf die erste Gruppe — Signatäre — 1250 Millionen Einwohner und auf die zweite Gruppe — zum Beitritt eingeladene Staaten — 120 Millionen Einwohner.

B. Nichtursprüngliche Mitglieder.

Der Völkerbund hat oder erstrebt wenigstens universellen Charakter. Deshalb muss die Organisation des Völkerbundes ausgebaut und fortgesetzt werden. Dieses Ziel wird durch die Aufnahme der dem Völkerbund noch fernstehenden Staaten erreicht.

Artikel 1 Absatz 2 des VBP gestattet, alle Staaten, Dominien und Kolonien, die eine freie Selbstregierung besitzen, sofern sie nicht schon in der Anlage des VBP aufgeführt sind, in den Völkerbund aufzunehmen. Sie haben tatsächliche Gewähr für ihre Absicht zu geben, ernsthaft die internationalen Verpflichtungen einzuhalten und die Bundessatzung hinsichtlich ihrer Streitkräfte und ihrer Rüstungen zu Lande und zur See anzunehmen.

Damit ist jedem Staat die Möglichkeit gegeben, Mitglied des Völkerbundes zu werden, sofern er die obgenannten Bedingungen zu erfüllen vermag. Zur Vorprüfung der Frage, ob ein aufzunehmendes Gemeinwesen die vorausgesetzten Bedingungen erfüllt hat, wurde von der ersten Völkerbundsversammlung eine Kommission eingesetzt, welche der Versammlung ihren Bericht abzugeben hatte. Diese fünfte Kommission der ersten Bundesversammlung hat unter stillschweigender Genehmigung durch das Plenum vom 20. November 1920 entschieden, dass bei der Aufnahme jedes Gesuchstellers folgende Fragen geprüft werden sollen:

„1. Ist das Zulassungsgesuch in richtiger Form eingereicht?

2. Ist die Regierung, die das Gesuch eingereicht hat, de jure oder de facto anerkannt und durch welche Staaten?

---

[1]) Botschaft des Bundesrates a. a. O. S. 51.

3. Ist der Kandidat ein Staat mit einer dauerhaften Regierung und festen Grenzen. Welches ist der Flächenraum und die Bevölkerungsziffer des Landes?
4. Hat der Staat volle Selbstverwaltung?
5. Welches ist sein Verhalten sowohl nach seinen Handlungen wie nach seinen Erklärungen in Bezug auf
   a. seine internationalen Verpflichtungen?
   b. die Bestimmungen des Bundes betreffend die Rüstungen?“ [1])

1. Staaten mit voller Selbstverwaltung.

a. Staatscharakter eines Gemeinwesens.

Der Gesuchsteller muss zunächst den Anspruch erheben können, als Staat zu gelten; sodann muss er sich selbst verwalten. Die staatliche Eigenschaft ist regelmässig daran zu erkennen, dass das Gemeinwesen von den andern Mitgliedern der Völkerrechtsgemeinschaft als Staat anerkannt ist.[2]) Es ist also zunächst zu prüfen, ob der betreffende Staat anerkannt worden ist, und zwar nach der zweiten Frage des Fragebogens der fünften Kommission, ob die Regierung des Antragstellers de facto oder de jure anerkannt sei und durch welche Staaten. Der Völkerbund hat immerhin selbständig zu prüfen, ob die Kriterien staatlichen Lebens gegeben sind. Er ist also weder verpflichtet, noch berechtigt, die Aufnahme des Gesuchstellers von der vorgängigen Anerkennung durch andere Staaten abhängig zu machen.[3])

In der Tat aber ist für den Völkerbund die Anerkennung deshalb von Wichtigkeit, weil diejenigen Mitglieder, die den Gesuchsteller noch nicht de jure oder de facto anerkannt haben, die Aufnahme verweigern werden. Deshalb wird wohl die Kommission auch die Anerkennung zu prüfen haben. Die Anerkennung ist

---

[1]) Actes de la 1ère Assemblée de la Société des Nations, séance des commissions p. 159 Vme Commission. (A 1ère Ass. V. C.)

[2]) Schücking-Wehberg a. a. O. S. 180.

[3]) Diese Ansicht äusserte auch Poullet (Belgien) in der 27. Plenarsitzung der 1. Bundesversammlung. Mit ihm stimmen überein Schücking-Wehberg a. a. O. S. 180, Couke R. D. I. 1921 S. 320, Fauchille a. a. O. S. 333, Hatschek a. a. O. S. 146, de Fissher R. D. I. 1922 S. 169.

nicht Voraussetzung für die Aufnahme, wohl aber ein Indiz für das Vorhandensein einer regelmässigen Regierung.

Artikel 1 des VBP beschränkt sich aber nicht auf Staaten im engern Sinn des Wortes, sondern ist auch auf Gemeinwesen anwendbar, die erst im Begriffe sind, sich zu „Staaten" zu entwickeln. Daraus erklärt sich, dass im Fragebogen nur von der Anerkennung der Regierung die Rede ist.

Ob ein Gemeinwesen als Staat zu gelten hat, wird vor allem bei neu entstandenen Staaten zweifelhaft sein. Gerade in diesem Falle wird der Völkerbund seine Selbständigkeit in der Prüfung wahren müssen und die Bedeutung der Anerkennung durch andere Staaten nach freiem Ermessen einzuschätzen haben. Deshalb kommt es vor, dass der Völkerbund Gemeinwesen als Mitglieder aufnahm, bei denen es früher zweifelhaft war, ob sie zur Völkerrechtsgemeinschaft gehörten und solche, die man überhaupt nicht zur Völkerrechtsgemeinschaft zählte. Wir erinnern hier an Abessinien, Albanien und den Mitbegründer des Völkerbundes, Hedjas.

b. Die volle Selbstverwaltung.

Als zweites Erfordernis für die Aufnahme in den Völkerbund wird verlangt, dass der Gesuchsteller volle Selbstverwaltung geniesst. Was ist darunter zu verstehen?

Nach der völkerrechtlichen Lehre ist die Voraussetzung zur Selbstverwaltung die Souveränität eines Gemeinwesens. Denn nur der souveräne Staat ist selbständig und unabhängig, verwaltet sich frei, bestimmt selbst sein Verhalten. Im Innern gibt sich der souveräne Staat die Verfassung, die er will. Nach aussen hat er das Recht selbständiger Kriegsführung, selbständiger Vertragschliessung und diplomatischer Vertretung.[1])

Indessen ergibt sich schon aus der Vorgeschichte des Völkerbundes aus der von Wilson wiederholt aufgestellten Forderungen, dass der Völkerbund „ein Bund freier Völker und verantwortlicher Regierungen" sei, dass souveräne Staaten auch dann nicht aufgenommen werden sollen, wenn sie autokratisch regiert werden. So spricht er sich z. B. in einer Kriegsbotschaft[2]) aus: „Unser Ziel

---

[1]) Rivier a. a. O. S. 82.

[2]) Aus der „Kriegsbotschaft" an den Kongress vom 2. April 1917, abgedruckt in: Präsident Wilson und die Liga der Nationen, Seite 18.

ist die Verteidigung der Prinzipien des Friedens und des Rechts in der Welt gegen eigensüchtige und autokratische Gewalt; es ist die Herstellung einer Übereinstimmung in der Absicht zur Handlung zwischen den wirklich freien und sich selbst regierenden Völkern der Welt, die hinfort die Beobachtung dieser Prinzipien sichern werden" . . . „Eine wirksame Zusammenarbeit für den Frieden kann ausschliesslich nur von demokratischen Völkern geleistet werden. Keiner autokratischen Regierung kann geglaubt werden, dass sie Treue bewahren oder ihre Verträge halten würde" . . . „Nur freie Völker können ihren Vorsätzen der Ehre nachleben, standhaft auf ein gemeinsames Ziel hinarbeiten und die Interessen der Menschheit den eigenen, eng begrenzten, voraussetzen." Die volle Selbstverwaltung wird also zunächst andeuten, dass im Innern eine dem Volk vor dem Parlament verantwortliche Regierung vorhanden sei.[1]) Die Verantwortlichkeit muss gegenüber den Regierten zum Ausdruck kommen, d. h. die Regierung muss als verantwortliches Organ der Staatsverwaltung — Volk oder Volksvertretung — nach einer Verfassung Rechenschaft abzulegen haben. Man sollte demnach prima facie bei Auslegung des „qui se gouverne librement"[2]) zu der Forderung kommen, dass der Gesuchsteller ein souveräner Staat mit konstitutionellem Staatsleben im Innern sein müsse.

Dieses Erfordernis darf man allerdings wiederum nicht streng rechtlich auffassen. Tatsächlich gehören dem Völkerbund Staaten mit sehr verschiedenen Regierungsformen an. So wurde schon bei der Gründung des Bundes das Kaiserreich Siam als ursprüngliches Mitglied aufgenommen und damit dieser Grundsatz durchbrochen. Wenn auch Siam seine Verwaltung den modernen Grundsätzen des Staatsrechts anzupassen sucht[3]), so ist doch bis heute

---

[1]) Vergl. darüber de Vissher a. a. O. S. 168.

[2]) Der englische Text spricht von „fully self-governing". Die Unterscheidung zwischen dem englischen und französischen Text liegt darin, dass die englischen Vertreter mehr an die Dominien und Kolonien dachten bei der Abfassung. Einige Befürworter des Völkerbundes dachten daran, den Worten den Sinn zu geben: „Qui possède la liberté politique." Die Pariser Kommission hatte diese Formel selbst genau präzisiert (3. und 9. Sitzung). Die wiederholten Interventionen Lord Robert Cecils zu Gunsten Indiens scheinen dazu beigetragen zu haben, die Terminologie so weit als möglich zu fassen.

[3]) J. O. Oktober 1922 S. 1091.

kein Parlament ins Leben gerufen worden. Auch durch die Aufnahme des absolut regierten Kaiserreiches Abessinien hat die vierte Bundesversammlung das Prinzip der konstitutionellen Verfassung preisgegeben. Schücking[1]) ist mit Recht der Auffassung, dass das für die Aufnahme von Soviet-Russland grundsätzliche Bedeutung hätte. Er meint, man könne Russland nicht das Prinzip der „Diktatur des Proletariats" entgegenhalten und erklären, ein Staat, in dem ein Teil der Bevölkerung dem andern seinen Willen aufzwinge, könne dem Völkerbund nicht angehören. Denn wenn absolute Monarchien sich dem Völkerbund angliedern können, so stehe auch der Aufnahme eines bolschewistischen Reiches nichts entgegen. Die auf der vierten Bundesversammlung vertretene Auffassung, Abessinien sowohl wie die Völkerbundsgemeinschaft werde durch die Aufnahme dieses Landes mehr als durch seine Abweisung genützt werden können, gilt noch in viel stärkerem Masse für Russland.

Die Voraussetzung der vollen Selbstverwaltung schliesst die Souveränität des Staates in sich. Unter Souveränität haben wir die höchste rechtliche Zuständigkeit für die Bestimmung internationaler Beziehungen der Staaten zu verstehen.[2]) Obwohl der Begriff der Souveränität in diesem Sinne in der Literatur nur vereinzelt Verwendung gefunden hat, ist er doch gerade in den politischen Diskussionen der letzten Jahre, namentlich in der Erörterung des Wilson'schen Völkerbundsprogrammes[3]) und der Broschüre von Viscount Grey: The League of Nations[4]) so entstanden. Dieser Begriff der Souveränität hat auch den Gründern des Völkerbundes vorgeschwebt.

Die Auslegung wird aber wesentlich dadurch verändert, dass neben Staaten in engerem Sinne auch englische Kolonien und Dominien als ursprüngliche Mitglieder aufgenommen wurden, die doch fraglos keine Staaten sind. Und es können auch weiterhin Kolonien und Dominien mit voller Selbstverwaltung als nichtursprüngliche Mitglieder in den Völkerbund aufgenommen werden.

---

[1]) Schücking-Wehberg a. a. O. S. 181.
[2]) Niemeyer a. a. O. S. 80.
[3]) Siehe Jahrbuch des Völkerrechtes Band VI. (1920) S. 280 ff.
[4]) Abgedruckt im Jahrbuch des Völkerrechtes VI. Band S. 289 ff.

Dominien und Kolonien sind jedoch nicht souveräne Staaten im Sinne des geltenden Völkerrechts; denn wenn sie das wären, so verlören sie den Charakter von Dominien. Wir kommen also zum Schlusse, dass unter dem Ausdruck „volle Selbstverwaltung" nicht die volle Souveränität verstanden werden kann. Es kann aber auch nicht genügen, dass der Staat nach innen völlig frei ist, nach aussen aber in einem Abhängigkeitsverhältnis zu einem andern Staate steht.

Am besten passt für den Völkerbund die Voraussetzung, wonach der Staat oder das Gemeinwesen die höchste Zuständigkeit im internationalen Verkehr haben muss. Dieses Erfordernis geht den halbsouveränen Staaten ab.

Völlige Selbstverwaltung im Sinne des Artikel 1 Absatz 2 des VBP setzt demnach vor allem höchste Zuständigkeit nach aussen voraus: denn der Völkerbund stellt eine politische Organisation dar. Er kann deshalb nur Mitglieder in seine Gemeinschaft aufnehmen, die nach aussen selbständig sind. Das Mass der Selbständigkeit wird sich nach den englischen Dominien und Kolonien bemessen, die durch die Heranziehung zu den Friedensverträgen auch die Mitgliedschaft im Völkerbund erlangt haben. Dass diese Verselbständigung im internationalen Verkehr sich rasch entwickelt, zeigt sich darin, dass z. B. Kanada im März 1923 mit den Vereinigten Staaten von Nordamerika einen Frachtvertrag abgeschlossen hat, und zwar liegt die Bedeutung des Vertrages darin, dass er nur vom kanadischen Bevollmächtigten, nicht aber auch, wie das früher der Fall war, vom britischen Botschafter in Washington unterzeichnet wurde. Dies führte auch im britischen Parlament zu mehreren „Appellations", wozu die Regierung jedoch erklären musste, sie sei nicht in der Lage, die darüber mit der kanadischen Regierung ausgetauschten Schriftstücke zu veröffentlichen.[1]) Zweifellos hat sich Kanada um ein Stück weiter in seiner Selbständigkeit bewegt. Ein Staat, der von einem andern Staat nicht abhängiger wäre wie Kanada von seinem Mutterlande, würde sicher verlangen können, in den Völkerbund aufgenommen zu werden. Anderseits ist es aber klar, dass z. B. Armenien, wenn es unter das Mandat

[1]) Neue Zürcher Zeitung Nr. 214 vom 10. Februar 1925.

des Völkerbundes gestellt würde, nicht gleichzeitig dessen Mitglied werden könnte.

In dieser Hinsicht äusserte sich auch Nansen in der 26. Plenarsitzung der ersten Bundesversammlung.[1]) Er hob vor allem hervor: Armenien sei Signatärmacht des türkischen Friedensvertrages von Sèvres. Nach Ratifikation dieses Vertrages werde die Frage auftauchen, ob Armenien, wenn es unter das Mandat des Völkerbundes gestellt würde, zugleich als Mitglied aufgenommen werden könnte. Er verneinte dies mit der Begründung, man könne keinem Mitglied des Völkerbundes ein Mandat über ein anderes Mitglied geben. Von diesem Standpunkt aus gesehen, haben denn auch Grossbritannien und Mesopotamien im Vertrag vom 10. Oktober 1922, sowie im Abschlussprotokoll vom 30. April 1923 vereinbart, dass das britische Mandat mit dem Eintritt Mesopotamiens in den Völkerbund enden soll. In der Erklärung des britischen Oberkommissärs, der im Namen der britischen Regierung handelte, heisst es: „Il usera alors de ses bons offices, à condition que les dispositions du Traité soient mises en application pour obtenir l'admission de l'Irak dans la Société des Nations conformément au terme de l'article 6 du Traité, qui constitue à son avis le seul moyen légal de mettre fin aux rapports établis entre les deux pays par le mandat".[2])

Wie verhält es sich mit denjenigen Staaten, die unter einem Protektoratsverhältnis stehen?

Neben den souveränen Staaten hat das positive Völkerrecht eine Klasse von Staaten geschaffen, die man als halbsouveräne zu bezeichnen pflegt.[3]) Der halbsouveräne Staat ist einem andern Staate untergeordnet und diese Unterordnung äussert sich hauptsächlich, in einzelnen Fällen ausschliesslich, in den auswärtigen Beziehungen.[4]) Wir möchten die Aufnahmefähigkeit solcher Staaten bejahen, wenn das Verhältnis zwischen Oberstaat und Unterstaat

---

[1]) Vom 16. Dezember 1920 vergl. a. 1ère Ass. p. 587.

[2]) J. O. Dezember 1922 S. 1509.

[3]) Rivier a. a. O. S. 94.

[4]) Burckhardt bezeichnet als nicht souveräne Staaten diejenigen, die im völkerrechtlichen Verkehr überhaupt nicht die volle Selbständigkeit besitzen, die in der Ausübung ihrer Rechte an die Vermittlung eines andern gebunden sind. (Kommentar S. 17.)

in dem Masse gelockert ist, wie etwa dasjenige der englischen Dominien und Kolonien, die Mitglieder des Völkerbundes geworden sind.

Für Danzig ist die Entscheidung schwierig. Im Gegensatz zu der nach Verselbständigung gehenden Entwicklung der englischen Dominien und Kolonien, haben wir es in Danzig mit einem Staat zu tun, der keineswegs auf den Erwerb von äusseren Hoheitsrechten rechnen kann. Man hat den Freistaat Danzig absichtlich unter die Hoheit des Völkerbunds gestellt und seine äusseren Hoheitsrechte Polen übertragen. Man wollte ihm das Gebiet nach Artikel 10 des VBP nicht garantieren, seine Gründer wollten keinen souveränen Staat schaffen. Man wollte Danzig nicht auf den gleichen Boden stellen wie Polen. Deshalb scheint es als unwahrscheinlich, dass Danzig je einmal in den Völkerbund aufgenommen werden wird.[1])

c. Die Aufnahme als Anerkennung.

Wir haben gesehen, dass die völkerrechtliche Anerkennung eines Gemeinwesens, d. h. die Anerkennung als Völkerrechtssubjekt durch die Mitgliedstaaten der Völkerbundes tatsächliche Voraussetzung zur Aufnahme als Bundesmitglied ist. Im Zusammenhang damit muss erörtert werden, ob die Aufnahme in den Völkerbund die Anerkennung de jure sämtlicher Mitglieder des Bundes in sich schliesst.

Auf der ersten Bundesversammlung ist das Problem nur nebenbei gestreift worden. Nachdem nämlich der holländische Delegierte van Karnebeek in der ersten Sitzung der fünften Kommission am 20. November 1920 auf die Frage hingewiesen hatte, wurde eine Kommission, bestehend aus Anzilotti, van Hamel und Kaeckenbeek, drei Beamten des Völkerbundssekretariats, mit der Prüfung beauftragt. Die Frage wurde anlässlich der Aufnahmegesuche Estlands, Lettlands, Litauens und Georgiens aufgeworfen, die, mit Ausnahme Georgiens durch Argentinien, noch nicht de jure anerkannt worden waren.

Die Meinungen der Kommissionsmitglieder gingen auseinander.

---

[1]) Mit dieser Auffassung stimmen überein: Hatschek a. a. O. S. 46, Makowski R. D. I. 1923 S. 221, Piccioni R. D. I. 1921 S. 69 ff.

In Anbetracht der Wichtigkeit der Frage seien an dieser Stelle die divergierenden Auffassungen in den Grundzügen wiedergegeben.

Die Ansicht Anzilottis ging dahin, die Aufnahme in den Völkerbund enthalte auch die Anerkennung de jure seitens sämtlicher Mitgliedstaaten. Er begründete dies höchst sachlich damit, dass eine Gesellschaft gar nicht existieren könne, wenn sie nicht unter allen Gliedern Rechtsbeziehungen — Rechte und Pflichten — begründen könne. Rechtsbeziehungen könnten aber nur zwischen Rechtssubjekten entstehen. Die Aufnahme eines Gemeinwesens in den Völkerbund bewirke also unumgänglich für die Mitglieder des Völkerbundes die Anerkennung als Rechtssubjekt. Er stellte sich aber die Frage, ob die Anerkennung eines Gemeinwesens als Rechtssubjekt von Seiten des Völkerbundes eine notwendige Voraussetzung für die Aufnahme in den Völkerbund sei, und beantwortet sie dahin, dass vom rein rechtlichen Standpunkt aus durch die Aufnahme eines Staates in den Völkerbund jener mit den Mitgliedern des Völkerbundes nach den Vorschriften des Paktes handelt. Er meint, man könne keinen Staat zwingen, Rechte und Pflichten mit solchen Staaten zu begründen, die nicht als Rechtssubjekte anerkannt sind. Durch die Aufnahme auf Grund eines $^2/_3$ Mehrheitsbeschlusses auferlege eine bestimmte Anzahl von Staaten einer andern in der Minderheit stehenden die Fähigkeit (faculté) einen Staat anzuerkennen. Daraus folge, dass die Aufnahme dieses Staates in den Völkerbund unmöglich sei, weil von Seite einiger Völkerbundsmitglieder die Anerkennung eines Staates als Rechtssubjekt zurückgewiesen werde. Dies sei aber nichts anderes, als dass die Bedingung der Anerkennung als Rechtssubjekt durch die Völkerbundsmitglieder — welches auch die Form sei, die sie annehme — vorgängig erfolgt sein müsse, nämlich formelle oder stillschweigende Anerkennung, die selbst durch die Tatsache erfüllt sein könne, dass sich die Mitgliedstaaten der Aufnahme gemäss Artikel 1 Absatz 2 nicht widersetzen.

Der Ansicht Anzilottis in seinem Gutachten trat Dr. van Hamel entgegen. Er begründete seine Meinung folgendermassen:

Die erste Frage die sich stelle, sei: Kann das Aufnahmegesuch Gegenstand einer Abstimmung innerhalb der Versammlung sein, wenn der Aufzunehmende von den Völkerbundsmitgliedern noch nicht allgemein de jure anerkannt worden ist? Er meint,

selbstverständlich sei die Anerkennung de jure verstanden, so wie sie in der Überlieferung des Völkerrechts eingeführt wurde und sich durch einen feierlichen Anerkennungsakt von Seiten der Regierung vollziehe. Eine allgemeine Anerkennung de jure dieser Art durch die Mitglieder des Völkerbunds sei nicht erforderlich, um die Abstimmung über die Aufnahme aller jener Staaten zu erlauben, die sich frei regieren, wie in Artikel 1 Absatz 2 des VBP verlangt wird. Es sei überflüssig, zu konstatieren, dass die Aufnahme als Mitglied in den Völkerbund voraussetze, dass die Mitglieder des Völkerbundes dem in Frage stehenden Staate eine gewisse Fähigkeit als Rechtssubjekt zuerkennen. Die Rechtssubjektivität begreife nicht notwendigerweise die de jure Anerkennung, formell und vollständig mit allen ihren Folgen in sich. Diese sei juristisch keine Bedingung der Aufnahme in den Völkerbund. Weder im Vertrag, noch in der Doktrin werde verlangt, dass die Abstimmung nur für die Staaten vorgenommen werden könne, welche die formelle und allgemeine Anerkennung de jure haben. Der Ausdruck „Staat" im Texte des Artikels 1 Absatz 2 verlange diese juristische Einschränkung nicht. Das Wort „Staat" habe im allgemeinen eine viel weitere Bedeutung, indem es die ganze nationale Organisation in sich schliesse, unabhängig davon, ob die Anerkennung de jure von den andern Staaten verlangt worden sei oder nicht. Es sei nicht anzunehmen, dass die Gründer des Völkerbundes, die den Pakt gerade in einer Zeit redigierten, wo mehrere neue Staaten entstanden waren, von diesen allen vor dem Eintritt in den Völkerbund die Anerkennung de jure voraussetzten. Eine andere Auslegung würde ergeben, dass eine kleine Minderheit solcher Staaten, welche die Anerkennung de jure noch nicht erlangt haben, die Aufnahme in den Völkerbund unmöglich machen könnte. Die Absicht des Paktes sei aber im Gegenteil die, dass die Aufnahme eines Staates durch einen $^2/_3$ Mehrheitsbeschluss erleichtert werden soll. Die rechtliche Freiheit, der Aufnahme zuzustimmen, heisse in keiner Weise, dass sich jeder Staat über die Aufnahme frei entschliessen könne.

Eine andere Frage sei jedoch die, ob die Aufname in den Völkerbund eine allgemeine Anerkennung de jure durch alle Mitglieder des Völkerbundes bekunde.

Er beantwortet sie dahin, dass die Aufnahme in den Völker-

bund nicht notwendigerweise die Anerkennung de jure aller Staaten nach sich ziehe. Die Anerkennung de jure sei stets ein individueller Akt jedes einzelnen Staates, der Beziehungen zwischen dem anerkennenden und dem anerkannten Staat hervorrufe. Diese Beziehungen seien durch das Völkerrecht bestimmt worden und notwendigerweise nicht ganz die gleichen wie die Kollektivbeziehungen, die durch die Aufnahme als Mitglied des Völkerbundes herbeigeführt würden.

Später wurde das Problem noch besonders in der 27. Plenarsitzung am 16. Dezember 1920, vom Portugiesen Chagas und dem Belgier Poullet berührt.[1]) Beide schliessen sich in ihren Äusserungen und Auffassungen van Hamels an.

Welcher der beiden Ansichten, die in der ersten Bundesversammlung vertreten worden sind, soll man den Vorzug geben? Es kann keinem Zweifel unterliegen, dass die Aufnahme in den Völkerbund die Anerkennung de jure sämtlicher Mitglieder des Bundes in sich schliesst. Welche verschiedene Betrachtung politischer Notwendigkeiten auch in Form und Art zu der Anerkennung geführt haben mögen, das wesentliche Objekt der Anerkennung ist immer die Erklärung, dass der anerkannte Staat von dem Zeitpunkte der Anerkennung an, als Rechtssubjekt betrachtet wird. Es ist kaum zu bestreiten, dass die Aufnahme eines Gemeinwesens[2]) in den Völkerbund, die Anerkennung dieses Gemeinwesens als Rechtssubjekt zur Folge hat. Eine Gesellschaft kann in der Tat nicht existieren, ohne zwischen allen ihren Mitgliedern rechtliche Beziehungen zu begründen — Rechte und Pflichten — die nur zwischen Rechtssubjekten entstehen können. Die Aufnahme in den Völkerbund ist unvermeidlich zugleich die Anerkennung als Rechtssubjekt.[3]) Anderseits muss die Frage, ob die Anerkennung eines Gemeinwesens im Völkerbund eine wesentliche Bedingung zur Aufnahme in den Bund ist, bejaht werden, obschon sie im

---

[1]) A. 1ère Ass. S. 620.

[2]) Für Dominien und Kolonien muss hier eine Ausnahme gemacht werden.

[3]) Die Frage, ob Dominien und Kolonien trotz Aufnahme in den Völkerbund als Rechtssubjekte anerkannt werden sollen, sei hier offen gelassen. Auf jeden Fall müssen auch sie für den Völkerbund selbst rechtsfähig sein. Es ist jedoch nicht nötig, dass sie diese Rechtsfähigkeit als Wirkung der Aufnahme in den Bund besitzen.

VBP nicht ausdrücklich entschieden ist. Vielleicht wurde sie nicht bemerkt. Sie geht aber indirekt aus dem Erfordernis hervor, dass der Gesuchsteller volle Selbstverwaltung mit freier Regierung besitzen müsse. Dieses Erfordernis setzt grundsätzlich die Anerkennung des betreffenden Gemeinwesens im völkerrechtlichen Verkehr voraus.

Aus der ganzen Betrachtung über die Anerkennung eines Gemeinwesens ergibt sich die Frage: Was bedeutet die Anerkennung in letzter Linie für den Völkerbund? Poullet definierte die Anerkennung als „l'envoi d'agents diplomatiques"[1].) Und in der Tat tritt sie am sichtbarsten in der Tatsache der gegenseitigen diplomatischen Vertretung zwischen dem anerkannten und dem anerkennenden Staate zu Tage. Sie schliesst aber gleichzeitig in sich, dass beide Staaten miteinander in völkerrechtlichen Verkehr treten und in diesem Verkehr die innerhalb der Völkerrechtsgemeinschaft geltenden Normen angewendet werden sollen.[2]) Wenn wir so das Merkmal des gegenseitigen völkerrechtlichen Verkehrs in den Vordergrund stellen, muss für den Völkerbund eine de facto Anerkennung genügen, d. h. dass die beiden Staaten sich gegenseitig stillschweigend anerkannt haben, indem sie gegenseitige Beziehungen nach den Grundsätzen des Völkerrechts unterhalten. Für den Völkerbund ist in erster Linie der Umstand von Bedeutung, dass die Mitglieder untereinander völkerrechtlichen Verkehr pflegen. Denn der Völkerbund ist eine Arbeitsgemeinschaft und hat als solche rechtliche Verhältnisse zwischen seinen Mitgliedern zu schaffen. Wer in den Völkerbund aufgenommen wird, soll an dieser Arbeitsgemeinschaft teilnehmen und kein Staat, auch nicht derjenige, der bei der Abstimmung über die Aufnahme eines neuen Mitgliedes seine Stimme verweigerte, darf einem solchen Mitglied den Verkehr versagen. Ausgenommen sind die vom Pakte besonders bestimmten Fälle. Aber auch die Tatsache, dass der Völkerbund eine Friedensgemeinschaft darstellt, spricht für diese Auffassung. Der Völkerbund hat durch seine Anerkennung nicht nur den Zweck, einem Gemeinwesen völkerrechtlich die Ausübung der Souveränität zu garantieren, sondern ihm auch die Verteidigung durch die Mitglieder des Völkerbundes zuzusichern, — seine Integrität und Un-

---

[1]) A. 1ère Ass. S. 623.

[2]) Schücking-Wehberg a. a. O. S. 185.

abhängigkeit gegen jeden äussern Eingriff zu schützen.[1]) Artikel 12 Absatz 1 des VBP bestimmt, dass Streitigkeiten, die zu einem Bruche führen könnten, entweder der Schiedsgerichtsbarkeit oder der Prüfung durch den Rat unterbreitet werden sollen. Danach dürfen die diplomatischen Beziehungen nicht abgebrochen werden, bevor die friedliche Beilegung des Streites in der vorgesehenen Weise versucht worden ist. Denn der Ausdruck „Streitigkeiten, die zu einem Bruche führen könnten", deutet an, dass gerade dieser Bruch, d. h. das Aufhören einer direkten diplomatischen Beziehung zueinander verhindert werden soll.[2]) Gewiss ist es für die ordnungsgemässe Erledigung der Streitfrage vor dem Schiedsgericht, beziehungsweise dem Vermittlungsamte nicht günstig, wenn die diplomatischen Beziehungen zwischen den Parteien abgebrochen werden.[3]) Wenn aber im Völkerbund die Unterbrechung der diplomatischen Beziehungen erst nach einem erfolglosen Versuch friedlicher Beilegung möglich ist, dann dürfen wir annehmen, dass zwischen den Mitgliedern des Bundes normalerweise der diplomatische Verkehr überhaupt nicht unterbrochen werden darf, es sei denn im Falle der Zwangsexekution gemäss Artikel 16 des VBP.

Sämtliche Mitglieder des Bundes sollen also unmittelbar mit dem neu aufgenommenen Staate in diplomatische Beziehungen treten; sie sind verpflichtet, den neuen Staat fortan als Mitglied der Völkerrechtsgemeinschaft zu betrachten. Das bedeutet aber nichts anderes, als die Anerkennung de jure. Darnach kann ein Mitglied des Bundes nicht sagen, ein neu aufgenommenes Gemeinwesen gehöre zwar der Völkerbundsgemeinschaft, nicht aber der Völkerrechtsgemeinschaft an, und es anerkenne dieses nicht de jure. Allerdings fallen Völkerbundsgemeinschaft und Völkerrechtsgemeinschaft noch nicht zusammen. Aber man kann nicht dem Völkerbund gegenüber völkerrechtliche Person sein, ohne es überhaupt zu sein; übrigens muss ideell der Bund bei allen prinzipiellen Entscheidungen davon ausgehen, dass er zum mindesten der Kristallisationspunkt einer Organisation der Völkerrechtsgemein-

---

[1]) Fauchille a. a. O. S. 332.

[2]) Vergl. auch die Ausführungen über Artikel 15 Absatz 1 bei Schücking-Wehberg a. a. O. S. 588 ff.

[3]) Botschaft a. a. O. S. 127.

schaft ist.[1]) Er will die bisher lose Völkerrechtsgemeinschaft organisieren, grundsätzlich also eine höhere Form des bisherigen Zusammenlebens der Kulturvölker darstellen. Es entspricht dem Völkerbund als Staatengemeinschaft, dass die Mitglieder mit Ausnahme der Kolonien auch Mitglieder der Völkerrechtsgemeinschaft seien.

Das Resultat ist, dass die einzelnen Staaten die Anerkennung eines neuen Staates nicht mehr notwendigerweise auszusprechen haben. Sofern ein solcher Staat in den Völkerbund eintritt, hat dieser als Gesamtheit die Entscheidung darüber zu treffen. Scelle sagt sehr richtig: „Ainsi nous assistons à une évolution du droit de la reconnaissance internationale. Jusqu'ici ce droit était individuel; il devient collectif".[2]) Damit will Scelle sagen, dass die Anerkennung nicht mehr individuell von jedem Einzelstaat als Mitglied des Völkerbundes ausgesprochen wird, sondern durch eine $^2/_3$ Mehrheit, d. h. durch den Völkerbund selbst, und damit ist das Kollektivitätsprinzip erreicht. Dies gilt jedoch nur, wenn der betreffende Staat in den Völkerbund aufgenommen wird. Ist dies nicht der Fall, so muss er nach den bisherigen Regeln von jedem einzelnen Staat anerkannt werden.

Ein noch nicht allgemein anerkannter Staat wird es durch alle Mitglieder des Völkerbundes ipso iure in dem Augenblick, in dem er in den Völkerbund aufgenommen wird. Grundsätzlich hat sie keine rückwirkende Kraft. Keine Geltung kommt ihr hingegen nach der herrschenden Auffassung für die Mitglieder des Völkerbundes zu, sofern sie den betreffenden Staat bis dahin nicht anerkannt haben.[3])

Von der Anerkennung eines Staates als solcher ist scharf zu trennen die Anerkennung einer bestimmten Regierungsform. Diese beiden Probleme sind in der ersten Bundesversammlung nicht genau

---

[1]) Schücking-Wehberg a. a. O. S. 185.

[2]) Scelle, a. a. O. S. 255.

[3]) Übereinstimmend äussern sich dahin Coucke, R. D. I. 1921 S. 326 ff. der trotz theoretischer Bedenken aus praktischen Gründen diesen Standpunkt vertritt; Scelle R. G. D. I. P. S. 137 Band 22; Fauchille a. a. O. S. 334 ff.; Strupp a. a. O. S. 51. Verdross in Strupps Wörterbuch des Völkerrechts Band 1 S. 52. Hatschek a. a. O. S. 151; de Vissher R. D. I. 1922 S. 169; Schücking-Wehberg a. a. O. S. 185.

getrennt worden. Es war deshalb ein besonderes Verdienst von Lord Robert Cecil, dass er in der 28. Plenarsitzung am 17. Dezember 1920 den Unterschied scharf betonte. Er sagte treffend: „The Government may or may not be recognised from time to time, but the State remains, and that is the case even with some States here; they are recognised as States trough the Government of them does not happen to be recognised as yet.“ [1]) Es kann also ein Staat anerkannt werden, ohne dass seine Regierung anerkannt ist. Freilich wird die Bundesversammlung regelmässig Bedenken tragen, einen Staat aufzunehmen, in dem augenblicklich innere Wirren herrschen und eine unsichere Regierung am Ruder ist. Solche Bedenken haben ihren Grund jedoch allein darin, dass keine handlungsfähige Regierung vorhanden ist, so dass es vielfach als zweifelhaft angesehen werden muss, ob die Regierung des betreffenden Staates das Gesuch zu stellen berechtigt war. Im weitern kann dann ebenso zweifelhaft sein, ob das Requisit der vollen Selbstverwaltung vorhanden sei. Im Übrigen ist denn auch anzunehmen, dass die Aufnahme eines Staates nicht nur die Anerkennung des Staates selbst, sondern auch der betreffenden Regierung bedeutet. Diese Annahme wird durch das oben erwähnte Frageschema bestärkt, indem dort auch nur die Anerkennung der Regierung verlangt wird.

d. Das Vorhandensein fester Grenzen.

Das Vorhandensein eines „gouvernement libre“ setzt voraus, dass das Gemeinwesen ein abgegrenztes Gebiet besitzt, — dass es feste Grenzen hat, die es von den Nachbarstaaten trennt. Das Staatsgebiet ist eine der drei Voraussetzungen, die zum Wesen des Staates gehören. Schon daraus kann man schliessen, dass für die Aufnahme in den Völkerbund vom aufzunehmenden Staate feste Grenzen verlangt werden.

Das Staatsgebiet muss von den Staatsgrenzen umschlossen sein.[2]) Das Bestehen fester Landesgrenzen ist für den Völkerbund deshalb von Wichtigkeit, weil er in Artikel 10 des VBP „die Unversehrtheit des Gebietes“ „aller Bundesmitglieder“ „gegen jeden

---

[1]) A. 1ère Ass. S. 645.

[2]) Niemeyer a. a. O. S. 100; Strupp a. a. O. S. 71.

äussern Angriff" schützt. Besonders weil nach dem Kriege bei der Bildung der neuen Staaten Anlass zu Grenzstreitigkeiten gegeben war, sah der erste Wilson-Entwurf in Artikel 3 ein Verfahren zur Schlichtung von Grenzstreitigkeiten vor.

Dass die Friedensverträge über die Grenzstreitigkeiten keine Bestimmungen enthalten und der Vökerbundspakt friedliche Verständigungen über Grenzveränderungen keineswegs ausschliesst, lässt darauf schliessen, dass die gewaltsame Veränderung von Grenzen untersagt ist. Es ist den Staaten allerdings nicht verboten, Grenzveränderungen ohne Zustimmung des Bundes vorzunehmen. Der Völkerbund hat in allen Fällen das Recht, bei Kriegsdrohung aus Grenzstreitigkeiten gemäss Artikel 11 VBP die nötigen Massnahmen zu ergreifen. Er hat selbst die Pflicht, bei Gebietsveränderungen, die eine Gefahr für den zukünftigen Frieden der Welt enthalten, zu intervenieren.

Der Völkerbund wollte demnach nicht Mitglieder aufnehmen, die schon bei ihrem Eintritt kein festes, unbestrittenes Gebiet haben.[1]) Er wollte vermeiden, dass seine Aufgaben, besonders seine Gebietsgarantie nach Artikel 10 VBP schon in der ersten Zeit seines Bestehens in Anspruch genommen werde. Deshalb erklärte er auch, dass Gemeinwesen solange nicht in den Bund aufgenommen werden sollen, als ihre Grenzen noch ganz oder zum Teil unbestimmt seien, oder dass ihre Festlegung dem Beschlusse eines Abkommens, der dem Spruch eines Schiedsgerichtes oder den Arbeiten einer Grenzberichtigungskommission unterliege. In dieser Weise wurde für Armenien, Litauen, Azerbaidjan entschieden.[2]) Die Aufnahme in den Völkerbund wird indessen nicht verweigert werden dürfen,

---

[1]) Vergl. die Verhandlungen über die Aufnahme Albaniens A. 1ère Ass. C. II. S. 189 ff. und Litauens II. Ass. C. II. S. 531 sowie die Äusserungen Lord Robert Cecils a. a. O. S. 514.

[2]) Zur Zeit der ersten Bundesversammlung mussten die Grenzen durch die Vermittlung des Präsidenten Wilson festgelegt werden. Diejenigen, die Litauen und Polen gemeinsam waren, wurden der Entscheidung des Völkerbundes anheimgestellt. Die Grenzen Georgiens waren unbestimmt, mit Ausnahme gegen Russland. Die Wirren im Gebiet des Kaukasus hatten Georgien verhindert, mit Armenien und Azerbaidjan Abkommen zu treffen. Vergleiche die Berichte der fünften Kommission. J. O. Nr. 28 und die Diskussion in der 27. Plenarsitzung vom 16. Dezember 1920 (A. 1ère Ass. S. 615 ff.

wenn nur ein kleiner Teil des Gebietes umstritten ist. In diesem Falle werden sich die Staaten dem vorgesehenen Schiedsverfahren zu unterziehen haben.

e. Der territoriale Umfang.

Völkerrechtlich und staatsrechtlich ist für den Staat kein bestimmter Umfang notwendig. Sind die Grenzen festgelegt, so ist der territoriale Umfang und die Bevölkerungszahl des Gemeinwesens grundsätzlich ohne Bedeutung. Dieser Auffassung hat sich prinzipiell auch der Völkerbund angeschlossen, indem er Luxemburg und Costa Rica in der ersten Bundesversammlung als Mitglieder aufnahm. Liechtenstein wurde hingegen wegen seiner geringen Bevölkerung und dem kleinen Umfang nicht in den Völkerbund aufgenommen.[1])

Die fünfte Kommission der ersten Bundesversammlung sprach sich in ihrem Berichte vom 6. Dezember 1920 gegen die Aufnahme des Fürstentums Liechtenstein aus. Als Ablehnungsgrund machte sie den geringen Umfang und die kleine Bevölkerungszahl geltend. Liechtenstein habe zudem die Ausübung seiner souveränen Rechte zum Teil anderen Mächten übertragen. So habe es mit ihnen Verträge über die Kontrolle seiner Zölle, über die diplomatische Vertretung in fremden Ländern (abgesehen von Österreich und der Schweiz), sowie über die Rechtssprechung in letzter Instanz über bestimmte Fragen geschlossen. Wir sehen, dass dies alles mit der Kleinheit des Staates zusammenhängt. Es scheint angesichts erheblicher Einschränkungen in der Selbstverwaltung Liechtensteins überhaupt fraglich, ob es noch ein souveränes Staatswesen sei. Obschon die Regelung seiner Beziehungen zum Auslande, die Übertragung eines grossen Teiles seiner Verwaltung an fremde Staaten aus eigener Machtvollkommenheit und kraft Vertrages erfolgt, ist es doch so sehr von den Nachbarstaaten abhängig, dass es ohne den Schutz derselben kaum weiterbestehen könnte. Die Abweisung Liechtensteins hat also ihren Grund nicht sowohl in dem geringen territorialen Umfang als solchem, als vielmehr in den Wirkungen dieser Kleinheit.

---

[1]) Liechtenstein zählt ca. 10 000 Einwohner auf 157 km².

Wie lässt sich aber die Abweisung juristisch begründen? Lord Robert Cecil erklärte in seiner Rede in der dritten Plenarsitzung der Pariser-Kommission vom 14. Februar 1919, dass jeder Staat, gross oder klein, Mitglied des Bundes werden könne, dass das Interesse des einen, das Interesse des andern sei. Dies trage dazu bei, dass das Gedeihen der Welt an das Gedeihen jeder Nation gebunden sei, die zusammen die Welt ausmachen. Und in gleicher Weise sprach sich Orlando in derselben Sitzung für die Universalität des Völkerbundes aus. Dieser Auffassung schloss sich ebenfalls Bourgeois an.[1])

Mit aller Deutlichkeit äusserte sich in der 25. Plenarsitzung der ersten Bundesversammlung vom 15. Dezember 1920 der Berichterstatter Benes (Tschechoslovakei), die fünfte Kommission sei einig darüber gewesen, dass ein Staat, der ein sehr kleines Gebiet und eine sehr beschränkte Zahl von Einwohnern habe, wegen seiner Kleinheit nicht vom Völkerbund zurückgewiesen werden dürfe. Das ist auch allein die dem Wesen des Bundes entsprechende Auffassung. Wenn in der bisherigen Völkerrechtsgemeinschaft so kleine Staaten wie Luxemburg bestehen konnten, so muss sich der Völkerbund erst recht der schwachen Staaten annehmen. Seine Aufgabe ist es, diese zu schützen. Insbesondere darf ihnen der Eintritt in den Völkerbund nicht etwa deswegen verweigert werden, weil die kleinen Staaten meist kein Heer unterhalten und sich deshalb in einer militärischen Exekution des Bundes gemäss Artikel 16 VBP nicht beteiligen können. Dieser Gesichtspunkt ist in der ersten Bundesversammlung nicht immer klar erkannt worden, und auch die fünfte Kommission hat ihn nicht immer mit solcher Deutlichkeit und Schärfe hervorgehoben, wie Benes.[2]) Charakteristisch ist es jedoch, dass sich die Rüstungskommission in ihrer vom Rate gebilligten Entscheidung vom 22. Oktober 1920, für den Fall der Aufnahme Islands, San Marinos und Monacos, damit einverstanden erklärte, dass diese „Staaten" kein Heer unterhalten. Immerhin muss zugegeben werden, dass z. B. Liechten-

---

[1]) Kluyver a. a. O. S. 17 ff.

[2]) Vergl. z. B. die Ausführungen im Berichte der 5. Kommission: Dokument Nr. 171 über die Aufnahme Liechtensteins sowie die Ausführungen Lord Robert Cecils in der 28. Plenarsitzung vom 17. Dezember 1920.

stein und San Marino in der europäischen Völkerrechtsgemeinschaft ein völlig isoliertes Dasein führen, nur geringe völkerrechtliche Beziehungen unterhalten, und sich insbesondere von den grossen Staatenkonferenzen der letzten Jahrzehnte ferngehalten haben. Solche Rechtssubjekte sind mehr der Form als dem eigentlichen Wesen nach als Staaten anzusehen, und es erscheint nicht als ungerechtfertigt, dass hier Sonderbestimmungen angewendet werden. Eines ist aber stets zu betonen, nämlich, dass sich solche Sonderbestimmungen niemals mit der Kleinheit des Landes begründen lassen, wie eine Resolution der ersten Bundesversammlung unklarerweise hervorhebt.[1]) Wollte man diesen Grundsatz durchführen, der überdies direkt gegen den VBP verstösst, so hätte man auch Luxemburg nicht in den Völkerbund aufnehmen dürfen. Es erscheint vielmehr gerechtfertigt, dass Staaten, die mehr der Form nach als in Wahrheit die Bedingungen zum Eintritt in den Völkerbund erfüllen, aufgenommen werden, dass ihnen aber eine ihren Interessen entsprechende Rechtsstellung eingeräumt werden soll, die sich in Stimm- oder Mitspracherecht von den grösseren Mitgliedstaaten gerecht unterscheide. Die vom Völkerbundsrat eingesetzte Kommission für Änderungen am Pakte, hat drei Möglichkeiten angedeutet, wie diese Staaten mit dem Völkerbund in Beziehung gebracht werden können. Es wurde vorgeschlagen:

1. Die Aufnahme als Mitglied mit beratender Stimme.
2. Nichtaufnahme, doch eine Vertretung durch einen andern Staat, der bereits Mitglied des Völkerbundes ist, zu geben.
3. Aufnahme, doch sollen sich die Rechte und Pflichten nur so weit erstrecken, als es den Interessen entspricht.

Die Kommission überliess es sodann der zweiten Bundesversammlung, darüber zu bestimmen, welcher Weg der beste sei. Welche Lösung hat die zweite Völkerbundsversammlung getroffen?

---

[1]) Die von der 5. Kommission vorgeschlagene und von der ersten Bundesversammlung einstimmig gutgeheissene Resolution lautete: La demande du Liechtenstein ne peut être admise dans l'état actuel des choses. L'Assemblée exprime cependant le vœu que la Commission spéciale, qui sera chargée par le Conseil d'examiner les propositions relatives aux modifications du pacte veuille bien examiner si et comment il serait possible de rattacher à la Société des Nations des Etats souverains qui, en raison de leur exiguité ne peuvent être admis comme membre ordinaire.

Gegen alle drei Formen der Beteiligung kleiner Staaten wurden Bedenken geltend gemacht. Die Bundesversammlung konnte sich für keines der vorgeschlagenen Systeme entscheiden und einigte sich am 4. Oktober 1921 lediglich auf eine Resolution.[1]) So wurde es also einer spätern Bundesversammlung überlassen, sich auf eines der drei Systeme zu einigen. Da es, wie auch der Kommissionsbericht der zweiten Bundesversammlung betonte, für jede der drei Möglichkeiten einer Änderung des Paktes bedarf, — denn es ist auf jeden Fall eine im Pakt nicht vorgesehene Aufnahme von Staaten mit beschränkten Mitgliedschaftsrechten, — so wird in Zukunft der Beitritt eines kleinen Staates grosse Verzögerungen erleiden.[2])

Wenn wir zu unserem Grundprinzip der Universalität zurückkehren, gibt es grundsätzlich nur eine gerechtfertigte Lösung für die Aufnahme kleiner Staaten. Der Völkerbund soll alle Staaten aufnehmen, welche die Bedingungen, die der VBP voraussetzt, erfüllen. Umfang und Bevölkerungszahl dürfen dabei keinen Grund zur Verweigerung der Aufnahme bilden. Eine andere Frage ist die, welche Stellung solche Mitglieder innerhalb des Völkerbundes einnehmen sollen.

Es entspricht der Billigkeit, dass die grossen Staaten mit hohen Pflichten gegenüber den kleinen eine gewisse Verantwortung übernehmen. Dass man aber den Miniatur-Staaten nur beratende Stimme erteilen solle, kann niemals gebilligt werden. Die Be-

---

[1]) Die Resolution lautet: „In Bezug auf diejenigen souveränen Staaten, die wegen ihres beschränkten Gebietes keinen Anspruch auf die Stellung ordentlicher Mitglieder des Völkerbundes erheben können, obgleich sie wünschen mögen, in sehr vielen Beziehungen aus den Institutionen des Bundes Vorteile zu ziehen,

in Anbetracht der Schwierigkeiten zum voraus die Aufnahmebedingungen für diese Staaten festzulegen, deren verschiedene Verhältnisse verschiedene Bedingungen nötig machen können,

in Würdigung der Möglichkeit, die interessierten Staaten unverzüglich in weitem Umfange mit der Tätigkeit der Versammlung in Verbindung zu bringen, ohne ihnen die Mitgliedschaft einzuräumen,

erachtet es die Kommission für besser, die Ergebnisse dieser Mitarbeit abzuwarten, ehe sie ihre Ansicht über die Aufnahmebedingungen äussert.

Die Kommission schlägt deshalb der Versammlung vor, von dieser Schlussfolgerung Kenntnis zu nehmen." Vergl. A. II. Ass. pl. Seite 830.

[2]) A. II. Ass. C. I. S. 41 ff.

denken, die in der zweiten Bundesversammlung auftauchten, dass durch die Beteiligung der kleinen Staaten an den Völkerbundsorganen mit beratender Stimme die Gefahr hervorgerufen würde, dass diese häufig das Wort ergreifen, und die Debatten selbst bei Fragen, an denen sie nicht interessiert seien, unnötig verlängert würden, sind kaum gerechtfertigt.

Die Beschränkung auf eine beratende Stimme würde überdies die Mitgliedschaft illusorisch machen. Die beratende Stimme fände in Anbetracht der Bedeutungslosigkeit des betreffenden Staates so wie so kein Gehör, und zudem würde das Interesse an der Mitarbeit stark geschwächt werden. Ein solches Mitglied müsste alles hinnehmen, was selbst seinem Interesse widerspräche. Die Mitgliedschaft würde aber anderseits auch wiederum seine Stellung insofern bessern, als es den weitgehenden Schutz der Bundesmitglieder geniesst. Wir denken dabei vor allem an den Schutz seiner politischen Selbständigkeit.

Der zweite Vorschlag der fünften Kommission kann nicht als praktisch bezeichnet werden, weil er dem Staate die Mitgliedschaft nicht gewährt. Daneben ist in der zweiten Bundesversammlung richtig hervorgehoben worden, dass die Vertretung zu diplomatischen Schwierigkeiten führen könnte, wenn ein kleiner Staat infolge seiner Lage besondere Beziehungen zu einer andern Macht unterhalten würde, diese aber nicht zum Vertreter wählte. Würde z. B. San Marino seine Vertretung nicht Italien, sondern der Schweiz übertragen, so wäre wohl möglich, dass dadurch für San Marino Schwierigkeiten gegenüber Italien entstehen könnten.[1])

Die praktische Lösung wäre wohl die, dass der kleine Staat aufgenommen würde, seine Rechte und Pflichten sich aber nur soweit erstreckten, als es seiner Stellung und seinen Interessen innerhalb der Völkerbundsgemeinschaft entspricht. Man könnte sich wohl denken, dass als Maßstab für die Rechte, die dem kleinen Staat im Bunde eingeräumt werden sollen, die territoriale Grösse, die Bevölkerungszahl und die Bedeutung im internationalen Verkehr angenommen würde. Wollte man einem solchen Staat nur

---

[1]) Vergl. die Ausführungen Scialojas in der zweiten Bundesversammlung, A. II. Ass. C. S. 18.

eine Teilstimme zubilligen, so müsste der VBP abgeändert werden; denn sonst wäre es etwas anderes als Aufnahme.

f. Staatenverbindungen und Staatensukzession.

Für die Aufnahme in den Völkerbund bleibt weiter zu prüfen, ob auch Einzelstaaten, die Mitglieder eines Staatenbundes oder eines Bundesstaates sind, Mitglieder des Völkerbundes werden können.

aa. Staatenverbindungen.

Liszt definiert den Bundesstaat als die Staatenverbindung, die sich durch das Vorhandensein einer über den Gliedstaaten sich erhebenden Zentralgewalt kennzeichnet.[1])

Die Tatsache, dass sich über den einzelnen Staaten eine Zwangsgewalt erhebt, hat zur Folge, dass die Mitgliedstaaten überhaupt keine Staaten mehr sind, sondern nur „autonome Bestandteile eines grösseren Gesamtstaates, nicht souveräne Glieder einer völkerrechtlichen Gemeinschaft" wie sie Artikel 1 Absatz 2 des VBP voraussetzt.[2]) Daraus folgern wir, dass Teilstaaten des Bundesstaates nicht als solche Mitglieder des Völkerbundes werden können.

Anders verhält es sich mit den Einzelstaaten im Staatenbunde. Aus der Konstruktion des Völkerbundes als Verbindung souveräner Staaten durch völkerrechtlichen Vertrag ohne übergeordnete Staatsgewalt ergibt sich, dass die Einzelstaaten des Staatenbundes sehr wohl Mitglieder des Völkerbundes werden können. Freilich ist auch hier zu prüfen, in wie weit ein solches Einzelmitglied die Bedingungen des Artikels 1 Absatz 2 des VBP zu erfüllen vermag.

Bei Personalunionen, Verbindungen ohne juristischen Charakter, kann jeder der verbundenen Staaten die Aufnahme für sich verlangen, da die Staaten völlig getrennt sind und bloss ein gemeinsames Staatsoberhaupt haben, aber nicht als gemeinsame Institution, sondern nur so, dass ein und derselbe Mensch zwei ganz verschiedene Rechtspersonen in sich vereinigt.

---

[1]) Liszt a. a. O.

[2]) Burckhardt: Die Unvollkommenheit des Völkerrechtes S. 10. Anderer Ansicht ist Max Huber, der den Gliedstaaten die Völkerrechtssubjektivität und die Staatenqualität belässt und annimmt, dass nur ihre Handlungsfähigkeit beschränkt sei. Vergl. Max Huber, Staatensukzession S. 165 ff.

bb. Staatensukzession.

Die Völkerrechtssubjektivität eines Staates endigt sobald er nicht mehr Staat ist, sobald also, sei es auf natürlichem Wege, sei es juristisch eines der drei Begriffsmerkmale: Staatsgebiet, Staatsvolk oder Staatsgewalt wegfällt. Beim Untergang von Staaten, wie vielfach bei Eintritt von Staatenverbindungen pflegen rechtliche Veränderungen vor sich zu gehen, die in der Wissenschaft mit dem Namen Staatensukzession zusammengefasst werden. Max Huber[1]) unterscheidet folgende Fälle von Staatensukzession: Angliederung, Verselbständigung und Einverleibung in einen bestehenden Staat.

Für alle drei Fälle der Staatensukzession wird der Grundsatz gelten, dass die Mitgliedschaft nicht auf den Sukzessor übergeht, da die Mitgliedschaft im Völkerbund ein jus personale ist. Keine Nachfolge wird es vor allem auch sein, wo der sukzedierende Staat schon Mitglied des Völkerbundes ist, in dem dieser zwei Stimmen erhalten würde, was nach Artikel 3 Absatz 4 VBP ausgeschlossen ist. Eine Ausnahme von dem Grundsatz, dass der Nachfolgestaat die Mitgliedschaft nicht erwirbt, ist anzunehmen, wenn sich mehrere Mitgliedstaaten zu einem Staatenbunde verbinden. Man kann das daraus schliessen, dass auch die britischen Dominien nicht nur direkt, sondern auch indirekt durch das britische Imperium im Völkerbunde vertreten sind. Die Voraussetzungen des Artikels 1 Absatz 2 VBP müssten aber auf alle Fälle auch beim Staatenbunde gegeben sein. Diese Ausnahme gilt hingegen nicht für den Bundesstaat, indem hier die früheren Mitgliedstaaten aufgehört haben, eigentliche Subjekte des Völkerrechtes zu sein. Der Bundesstaat muss also ein selbständiges Aufnahmegesuch stellen. Die Frage könnte praktisch werden, falls der bereits wiederholt gemachte Versuch der Begründung eines Zentralamerikanischen Bundesstaates einmal gelingen sollte.[2])

---

[1]) Vergl. Max Huber a. a. O. S. 43, 61, 137, 151, 173.

[2]) So wurde im Jahre 1921 ein Vertrag zwischen den zentralamerikanischen Staaten abgeschlossen, der aber bis heute noch nicht in Kraft getreten ist. Vergl. darüber Schücking-Wehberg a. a. O. S. 187.

2. Dominien und Kolonien mit voller Selbstverwaltung.

Neben den Staaten mit voller Selbstverwaltung können auch Dominien und Kolonien als vollberechtigte Mitglieder in den Völkerbund aufgenommen werden, sofern sie sich voll selbst verwalten und die in Artikel 1 Absatz 2 vorausgesetzten Bedingungen erfüllen.

Damit hat der VBP eine Neuerung in die völkerrechtliche Doktrin gebracht. Die Bestimmung des Artikels 1 Absatz 2 steht aber in Widerspruch mit dem Pakt selbst, indem der Anwärter die volle Unabhängigkeit nach aussen besitzen muss. Es wird ferner verlangt, dass Gemeinwesen, welche die Aufnahme in den Völkerbund wünschen, de jure oder de facto anerkannt seien, d. h. dass sie der Völkerrechtsgemeinschaft angehören.

An den Friedenskonferenzen im Haag fehlten noch die englischen Dominien und Kolonien. Das erklärt sich damit, dass nur souveräne Staaten als vollberechtigte Rechtssubjekte des Völkerrechts angesehen wurden. Das waren aber die englischen Dominien und Kolonien nicht. Sie stellten zwar auch in gewissem Sinne politische Gemeinwesen dar, aber solche, die trotz weitgehender Selbstverwaltung im Innern vom englischen Mutterlande nicht als Träger einer auswärtigen Souveränität auftraten. Das will allerdings nicht heissen, dass jene Länder nicht schon einzelne selbständige internationale Beziehungen mit fremden Staaten gehabt hätten; solche gab es vor allem auf handelspolitischem und verkehrstechnischem Gebiet. So hatte z. B. Kanada seit der 80er Jahre des 19. Jahrhunderts schon die Befugnis, Handelsverträge abzuschliessen, wobei es freilich bis zum Jahre 1907 die vom Mutterlande abgeschlossenen Verträge respektieren musste. 1907, gerade im Jahre der zweiten Haager Friedenskonferenz, erhielt Kanada sogar die Selbständigkeit soweit, dass es Verträge über Handel und Verkehr völlig unabhängig von solchen des Mutterlandes schliessen konnte.[1]) Seitdem unterhielt Kanada im Auslande in den „trade commissioners" sogar schon eigene Beamte, die freilich in den politischen Fragen den englischen diplomatischen und konsularischen Vertretungen unterstellt waren. In jüngster

[1]) Vergl. dazu die unseres Erachtens nicht immer zutreffenden Ausführungen von H. Rolin in der R. D. I. 1923 S. 195 ff. in seinem Aufsatze: „Le Statut des Dominions".

Zeit haben sie sich jedoch auch davon befreit. Es soll damit nur ein Beispiel für die völkerrechtliche Stellung der englischen Dominien und Kolonien gegeben werden; in die Einzelheiten einzugehen, ist für unsere Aufgabe nicht notwendig.[1])

Soviel aber stand fest, dass, so mannigfache internationale Beziehungen die vom englischen Mutterland abhängigen politischen Gemeinwesen auch schon vor dem Weltkriege unterhalten mochten, sie doch von jeder direkten Beteiligung an der hohen Politik ausgeschlossen waren. Sie hatten kein jus belli ac pacis, kein eigentliches jus legationum und nur ein beschränktes jus foederum ac tractatuum.

Hier brachte der Weltkrieg einen bedeutsamen Wandel. England konnte, ohne grosse Opfer der von ihm abhängigen Länder, seine Stellung nicht behaupten. Diese benutzten die Gelegenheit, ihre Stellung zum Mutterlande zu verbessern und verlangten, auch in den Angelegenheiten der auswärtigen Politik gehört zu werden. Englands Dominien und Kolonien traten zwar noch ohne Kriegserklärung als abhängige Länder ipso iure mit dem Mutterlande in den Krieg gegen die Zentralmächte ein. Im Jahre 1917 bestand aber schon ein Reichskriegskabinett, in welchem der engere Kreis des englischen Kabinetts durch die ihm gleichgestellten leitenden Minister der Dominien und Vertreter der indischen Regierung ergänzt wurde. Zur Aufgabe dieses Reichskriegskabinetts gehörte auch die auswärtige Politik. Damit hatten sich die abhängigen Länder einen aktiven Anteil an der hohen Politik des britischen Weltreiches verschafft, der in der Reichskonferenz von 1921 seine Fortsetzung fand. Die Folge war, dass auf der Friedenskonferenz zu Paris besondere Vertreter für Kanada, den Australischen Bund, die Südafrikanische Union und Neuseeland, wie auch für Indien erschienen, die dort auch nach aussen hin ihre Länder vertraten, trotzdem sie noch in der Präambel unter den Delegierten „Sr. Majestät des Königs des Vereinigten Königreiches von Grossbritannien und Irland und der Überseeischen Britischen Lande, Kaiser von

---

[1]) Wir verweisen vielmehr für die Beteiligung jener Gemeinwesen an internationalen Organisationen auf die Abhandlung von P. Denys Meyers: „Non sovereign representations in public international Organs„, (Extrait des actes du Congrès mondial II. Session 1913 S. 753—802).

Indien" aufgeführt sind, wie denn auch ihre Vollmachten durchweg noch vom englischen König und nicht von einer heimischen Instanz gezeichnet waren.[1])

Dieser Beteiligung an den Friedensverhandlungen entsprach es nun auch, dass jene Länder innerhalb des Völkerbundes selbständige Rechte als Mitglieder erhielten. Unter den in der Anlage aufgeführten ursprünglichen Mitgliedern ist zwar noch das Britische Reich angeführt, und darunter eingerückt stehen jene fünf abhängigen Länder. Damit ist deutlich genug zum Ausdruck gebracht, dass auf eine staatsrechtliche Unterordnung dieser Länder keineswegs verzichtet wurde; denn sonst hätte es an Stelle des „British Impire" „United Kingdom of Great Briton and Ireland" heissen müssen, und alle einzelnen Länder wären darunter eingereiht worden, wohin sie nach der alphabetischen Reihenfolge gehört hätten. Für die Verselbständigung dieser Dominien und Kolonien spricht wiederum die Praxis des Völkerbundes selbst, indem die Vertreter jener Länder völlig getrennte Sitze haben und ihre Rechte mit derselben Selbständigkeit ausüben, wie alle andern Völkerbundsmitglieder.

Diese Tatsachen müssen natürlich auch ihre Wirkungen auf die allgemeine Stellung zum Mutterlande haben. Auf eine allgemeine staatsrechtliche Formel lassen sie sich heute noch nicht bringen. Vor dem Kriege noch hätte man annehmen können, dem englischen Weltreich sei eine Entwicklung zum Bundesstaat mit einer hegemonialen Stellung des Mutterlandes beschieden. Heute scheint diese Annahme schon nicht mehr zutreffend. Es läge näher, an einen Zusammenschluss in eine Anzahl blosser Personalunionen oder in einen Staatenbund zu glauben, bei denen freilich de facto dem Mutterlande immer noch eine zentrale Stellung zukommen würde, so lange der englische König als staatsrechtliches Oberhaupt von den betreffenden überseeischen Staaten anerkannt würde. Diese Tendenzen sind z. B. von Südafrika durch General Smuts schon stark hervorgehoben worden.

Trotz aller Bestrebungen nach Verselbständigung sind jene angelsächsischen Gemeinwesen noch keine staats- und völkerrecht-

---

[1]) Kraus a. a. O. S. 36.

liche Rechtspersönlichkeiten.[1]) Auch ihre Gleichstellung mit dem Mutterlande im Rahmen des Völkerbundes bedeutet für sich allein noch nicht, dass sie künftighin in allen völkerrechtlichen Beziehungen als vollberechtigte Rechtssubjekte angesehen werden müssten. Freilich wird ihre Mitgliedschaft im Völkerbund dahin wirken, auch völkerrechtlich mehr in den Vordergrund zu treten.

Für unsere Betrachtung ist aber noch ein weiterer Umstand wichtig.

Die in den Völkerbund aufgenommenen Dominien und Kolonien haben eigenes Stimmrecht, sind aber dennoch stark beeinflusst von der Politik des Mutterlandes. Dieser Schluss wurde auch in praxi gezogen und vielfach mit dem Schlagwort 7 : 1 bezeichnet. Man wollte damit sagen, dass England in Wirklichkeit im Vergleich zu den andern Völkerbundsmitgliedern über sieben Stimmen verfüge.[2]) Diese Auffassung mag wohl politisch begründet sein. Juristisch sind aber die sieben angelsächsischen Stimmen im Völkerbund unabhängig voneinander. Sie werden auch kaum für die englische Politik einen praktischen Vorteil darstellen, da nach Artikel 5 Absatz 1 des VBP grundsätzlich alle Beschlüsse der Bundesversammlung einstimmig gefasst werden müssen.

Das Verhältnis ist für die Aufnahme weiterer Dominien und Kolonien immerhin von Bedeutung. So hat denn auch Frankreich den Anspruch darauf erhoben, die französischen Kolonien in den Völkerbund aufzunehmen.[3])

Die besondere Stellung der britischen gegenüber den französischen Kolonien ist wohl gerechtfertigt; denn letztere stehen noch in engerem Zusammenhang mit ihrem Mutterlande.

Was unter Dominien und Kolonien mit voller Selbstverwaltung gemeint ist, wie sie nach Artikel 1 Absatz 2 des VBP angeführt sind, kann nur ein Vergleich mit jenem wichtigen angel-

---

[1]) Vergl. in Übereinstimmung mit unserer Auffassung: Fauchille a. a. O. S. 217 ff. Hatschek a. a. O. S. 41. Nathana: „Transactions of the Grotius Society vol. 8 S. 117 ff.; H. Rolin a. a. O. S. 195; Schmidt im Handbuch der Politik 3. Auflage V. Band S. 73 ff.

[2]) Schücking-Wehberg a. a. O. S. 179.

[3]) Augagneur: Bericht an die französische Deputiertenkammer, worin die Bedenken gegen das Stimmenverhältnis der englischen Kolonien zum Mutterlande zu den andern Mitgliedstaaten des Völkerbundes hervorgehoben werden.

sächsischen Präjudiz lehren. Dass die französischen Kolonien und Protektorate vom Oberstaat viel abhängiger sind als die englischen, wird im Gegensatz zu anderen[1]) von Larnaude ausdrücklich zugegeben.[2]) Ist aber ein Gemeinwesen, das rechtlich nur noch in losem Zusammenhange mit seinem Mutterlande steht, einmal in den Völkerbund aufgenommen, so ist es in Zukunft in allen Völkerbundsangelegenheiten rechtlich gleichberechtigt und unabhängig vom Mutterlande.[3])

3. Die Garantien betreffend die Beachtung der internationalen Verpflichtungen.

Die Aufnahme in den Völkerbund kann nur erfolgen, wenn der Gesuchsteller wirksame Gewähr für seine aufrichtige Absicht bietet, seine internationalen Verpflichtungen gewissenhaft zu beobachten. Diese Voraussetzung hat man als „moralische Norm" in den Artikel 1 Absatz 2 des VBP aufgenommen. Man wollte sich damit die Garantie verschaffen, dass der Mitgliedsstaat seinen Verpflichtungen aufrichtig nachkomme, die ihm aus der Mitgliedschaft im Völkerbund erwachsen. In diesem Sinne sprach sich auch Viviani in der 25. Plenarsitzung vom 15. Dezember 1920 aus, indem er sagte: „Ich finde den Artikel 1 des Paktes in seiner Einfachheit, seiner Bestimmtheit, wunderbar redigiert, er gleicht dadurch einem der bewundernswerten Artikel des Code Civil. Er enthält das moralische und materielle Moment. Man hat sich nicht mit der Aufrichtigkeit der Absicht begnügt; denn das wäre Material zu Schiedssprüchen und Abschätzungen. Man wollte, dass die Aufrichtigkeit der Absichten in Hinsicht auf die Völker sich manifestiere. Durch was? Durch die tatsächlichen Garantien, d. h. nicht durch Worte sondern durch Taten." Damit hat Viviani deutlich ausgesprochen, was man mit der Garantie über die aufrichtige Erfüllung der internationalen Verpflichtungen wollte.

---

[1]) Augagneur a. a. O.

[2]) Larnaude a. a. O. S. 57. Immerhin ist bemerkenswert, dass Tunis und Marokko als selbständige Kontrahenten an der vom Völkerbund einberufenen Konferenz zur Vereinfachung der Zollförmlichkeiten im Oktober/November 1923 teilgenommen haben.

[3]) Vergl. darüber auch Schücking-Wehberg a. a. O. S. 187 ff.

Man hat durch die Vorschrift aber auch dem Völkerbund einen moralischen Halt gegeben. Gerade weil diese Garantie den freien Willen der aufzunehmenden Staates berührt, der sich allerdings durch bestimmtes äusseres Verhalten zeigt, ist jeweilen schwer zu entscheiden, wann die Voraussetzung als erfüllt anzusehen ist.

Ob dies der Fall ist, wird unter Berücksichtigung der gesamten Umstände festgestellt werden müssen. Mehrere der bisherigen Anwärter haben in ihrem Aufnahmegesuch an die Bundesversammlung ausdrücklich erklärt, dass sie gewillt seien, die internationalen Verpflichtungen zu erfüllen. Wie wir aber gesehen haben, kommt es nicht auf die wörtliche Erklärung an, sondern auf Tatsachen, die sich in der Staatenpraxis äusserlich erkennen lassen. Der VBP verlangt nicht allein, dass der aufzunehmende Staat in Zukunft gewillt ist, seinen internationalen Verpflichtungen nachzukommen, sondern die Garantie, dass er dies tun werde, und diese Garantie liegt in erster Linie in der geschichtlichen Tatsache, dass er bis zum Zeitpunkt des Aufnahmegesuches durch stete Erfüllung seiner internationalen Verpflichtungen den Beweis für seine aufrichtige Absicht gegeben hat.

Es ist sehr wahrscheinlich, dass die Bestimmung ganz besonders mit Rücksicht auf die frühern Zentralmächte in den Pakt aufgenommen wurde. Die alliierten und assoziierten Mächte wollten diese Staaten erst in den Völkerbund aufnehmen, nachdem sie ihre redliche Absicht dargetan hätten, die Friedensverträge zu erfüllen.[1])

Es ist auch klar, dass, solange die Friedensverträge in Kraft bestehen, sie in der Tat zu den internationalen Verpflichtungen gerechnet werden müssen, deren tatsächliche Beobachtung von den neu aufzunehmenden Mitgliedern verlangt werden muss. Denn auch hier gilt der Grundsatz: Pacta sunt servanda.

Der Völkerbund hat besonders bei der Aufnahme Bulgariens, Österreichs und Ungarns sich veranlasst gesehen, eine genaue Untersuchung über das Vorhandensein der Aufnahmebedingung, über die Erfüllung der internationalen Verpflichtungen anzustellen. Bei der Aufnahme Bulgariens erhoben Serbien-Kroatien-Slavonien,

---

[1]) Vergl. die Ausführungen Bourgeois in der 12. Plenarsitzung der ersten Bundesversammlung vom 15. Dezember 1920 und ebenso diejenigen Vivianis in der 25. Plenarsitzung vom 15. Dezember 1920.

Griechenland und Rumänien gegen die sofortige Aufnahme am 2. Dezember 1920 bei der Bundesversammlung Einspruch, da Bulgarien seine internationalen Verpflichtungen, insbesondere aus dem Vertrag zu Neuilly, nicht erfüllt hätte. Die fünfte Kommission der ersten Bundesversammlung sah sich deshalb veranlasst, neue Erkundigungen bei der Botschafterkonferenz, usw. einzuziehen. Nachdem diese in der Hauptsache günstig gelautet haben, stimmte die Kommission der Aufnahme zu. Der Vertreter Frankreichs erklärte jedoch, die vorgebrachten Beweise seien noch nicht ausreichend, und enthielt sich der Stimme. Die Kommission schlug hierauf in ihrem Berichte vom 10. Dezember 1920 an das Plenum folgende Resolution vor: „Die Kommission glaubt auf Grund einer eingehenden Untersuchung betreffend die Ausführung des Vertrages von Neuilly, dass Bulgarien wirksame Gewähr für seine aufrichtige Absicht, seine internationalen Verpflichtungen zu beobachten, gegeben hat. Sie ist weiterhin überzeugt, dass diese Garantien durch die Zulassung Bulgariens in den Völkerbund nur verstärkt werden können und spricht sich deswegen zu Gunsten einer solchen Zulassung aus.“ [1])

Ebenso wurde gegen die Aufnahme Österreichs, am 30. November 1920, durch die Vertreter der Tschechoslovakei (unter dem Widerspruch des polnischen Vertreters) eingewendet, dass Österreich seine Verpflichtungen bezüglich des Schutzes der nationalen Minderheiten aus dem Friedensvertrage noch nicht erfüllt habe. Der italienische Vertreter erklärte, dasselbe sei bezüglich der militärischen Bestimmungen des Vertrages zu St. Germain der Fall. In ihrem Berichte vom 6. Dezember 1920 betonte die fünfte Kommission, dass Österreich seine Rüstungen bis unter die Grenze des Vertrages von St. Germain herabgesetzt habe, und befürwortete einstimmig die Aufnahme[2].)

Auch bei der Aufnahme Ungarns am 18. September 1922, wurde die Frage aufgeworfen, ob die internationalen Verpflichtungen, insbesondere diejenigen aus dem Vertrage von Trianon erfüllt worden seien. Die zur Prüfung der Frage eingesetzte sechste Kommission der dritten Bundesversammlung setzte sich

---

[1]) Vergl. A. 1ère Ass. C. II. S. 168 ff. 176 ff. 214 ff.
[2]) Vergl. A. 1ère Ass. C. II. S. 163 ff. 217 ff.

mit der Botschafterkonferenz in Verbindung und erhielt die Antwort: Die Bestimmungen dieses Vertrages seien zum Teile erfüllt; es bleibe jedoch noch eine bestimmte Zahl von Massnahmen in Bezug auf die materielle Abrüstung erforderlich. Eine Unterkommission der sechsten Kommission liess sich darauf von dem in Genf anwesenden ungarischen Minister des Äussern, Grafen Banffy, beruhigende Versicherungen in Bezug auf die Erfüllung des Vertrages von Trianon geben. Graf Banffy erklärte, dass seine Regierung, „indem sie um die Aufnahme Ungarns nachsucht, sich auf die ungeheure Mehrheit der Nation stützt, und dass es ihre aufrichtige Absicht ist, die Satzung des Völkerbundes, die Verträge und alle ihre internationalen Verpflichtungen zu erfüllen." Der Vertreter der Tschechoslovakei teilte der Kommission darauf mit, die Reparationskommission wünsche nach den ihm gemachten Mitteilungen, dass Ungarn vor seiner Zulassung in den Völkerbund auf seine Opposition gegen die Ausführung der Repartitionsbestimmungen des Vertrages von Trianon verzichte. Die Kommission war sodann der Meinung, dass die allgemeine Erklärung des Grafen Banffy genüge, um Ungarn in den Völkerbund aufnehmen zu können.[1])

Der die Aufnahme wünschende Staat hat aber nicht nur die Garantie zur Erfüllung seiner internationalen Verpflichtungen durch ein Tun zu geben. Er ist anderseits auch verpflichtet, alles zu unterlassen, was dem Pakte widerspricht. Vor allem ist ihm untersagt, internationale Verpflichtungen einzugehen, die mit den Bestimmungen des Paktes in Widerspruch stehen.

Artikel 20 Absatz 2 des VBP verlangt: „Hat ein Mitglied vor seinem Eintritt in den Bund Verpflichtungen übernommen, die mit den Bestimmungen des Paktes unvereinbar sind, so hat es die Pflicht, unverzüglich Massnahmen zur Lösung dieser Verpflichtungen zu ergreifen."

Was die Verpflichtungen betrifft, die vor dem Beitritt zum Völkerbund eingegangen wurden, muss unterschieden werden, ob die Gegenkontrahenten Mitglieder des Völkerbundes sind oder nicht. Ist der Gegenkontrahent Mitglied, so ist ein solcher Vertrag nach

---

[1]) Vergl. Schücking-Wehberg a. a. O. S. 222.

Artikel 20 Absatz 1 nichtig, soweit er dem VBP widerspricht.[1]) Ob ein Vertrag, der teilweise dem VBP widerspricht, überhaupt nichtig ist, ist eine Frage des allgemeinen Völkerrechts. Im Interesse der Rechtsklarheit haben die Mitglieder gemäss Absatz 2 für formelle Aufhebung zu sorgen. Ist hingegen der Gegenkontrahent eines dem VBP widrigen Vertrages nicht Mitglied des Völkerbundes, so hat das Mitglied gemäss Absatz 2 Artikel 20 alle zur Lösung dieser Verpflichtungen nötigen Massnahmen zu treffen. Der Vertrag ist also nicht ohne weiteres nichtig, wie in Artikel 20 Absatz 1 vorausgesetzt wird. Es müssen unverzüglich Verhandlungen eingeleitet werden. Eine Kündigung des Vertrages wird aber genügen.

Solange der völkerbundswidrige Teil des Vertrages formell noch in Rechtskraft ist, kann für den Mitgliedstaat des Völkerbundes der Konflikt entstehen: Welche internationale Verpflichtung geht vor, der Vertrag, der vor dem Eintritt in den Bund geschlossen wurde oder der Völkerbundspakt? Sofern es Nichtmitglieder des Völkerbundes betrifft, die einen der Friedensverträge unterzeichnet haben, der den VBP enthält, wird der vorangegangene Vertrag, welcher dem VBP widerspricht, diesem weichen müssen.[2]) Soweit aber das Verhältnis eines Mitgliedes zu einem Nichtmitgliede des Bundes in Betracht kommt, kann man nicht sagen, dass der Pakt des Völkerbundes dem allgemeinen Völkerrecht vorgehe. Das trifft nur für die Mitglieder des Bundes zu, die das partikuläre Recht des Völkerbundes durch die Mitgliedschaft vertraglich anerkennen. Wenn dagegen ein Mitglied des Bundes gegen ein Nichtmitglied eine völkerbundswidrige Vertragsbestimmung nicht hält, so liegt ein völkerrechtlicher Vertragsbruch vor. Um einen derartigen Konflikt zu vermeiden, empfiehlt es sich, völkerbundswidrige Verträge möglichst schon vor dem Eintritt in den Völkerbund zu lösen.[3])

Eine weitere Schwierigkeit ergibt sich, wenn eine Bestimmung des internen Rechts (Verfassung) im Widerspruch mit dem Völkerbundspakt steht. Eine derartige Schwierigkeit trat bei Luxemburg

---

[1]) Botschaft S. 136; unzutreffend erscheinen die Ausführungen Seferiades in der zweiten Bundesversammlung erste Kommission S. 79.

[2]) So werden z. B. die Bestimmungen über das Verbot des Angriffskrieges, die Deutschland ausdrücklich durch Annahme des V. Fr. V. und damit des VBP angenommen hat, allen andern Verpflichtungen vorangehen.

[3]) Schücking-Wehberg a. a. O. S. 666.

zu Tage. Der Grossherzog von Luxemburg hatte am 23. Februar 1920 ein Aufnahmegesuch in den Völkerbund gestellt mit dem Vorbehalt der Wahrung der Neutralität, die in der Verfassung niedergelegt sei, unabhängig von den Verfügungen von 1867, die der Versailler Friedensvertrag nicht mehr aufnahm.[1]) Am 28. November 1920 änderte er sein Gesuch dahin ab, dass er, um der Bundesversammlung die Prüfung der Frage zu ersparen, die Bedingung der Neutralität fallen lasse. Hätte er auf der Bedingung bestanden, so wäre die Frage zu prüfen gewesen, ob die luxemburgische Neutralität eine internationale Verpflichtung sei, die unter den Artikel 21 des Völkerbundspaktes falle und somit mit dem Völkerbund nicht unvereinbar sei. Der Berichterstatter[2]) der fünften Kommission der ersten Bundesversammlung machte darauf aufmerksam und sprach sich gegen die Unterordnung unter Artikel 21 aus. Er begründete seine Ablehnung damit, dass die luxemburgische Neutralität der schweizerischen nicht gleichgestellt werden könne. Die schweizerische Neutralität sei eine bewaffnete, welche die Verpflichtung der Landesverteidigung und damit die ganze Verantwortlichkeit dafür enthalte. Die luxemburgische hingegen sei eine unbewaffnete und somit das luxemburgische Gebiet denjenigen Militärmächten ausgeliefert, welche die Bestimmungen des Vertrages von London vom 11. Mai 1867 nicht respektieren.

Wenn Absatz 2 des Artikels 20 VBP den Mitgliedern die Pflicht auferlegt, sich von allen völkerbundswidrigen Verpflichtungen zu befreien, so sind hiermit völkerrechtliche Verpflichtungen gemeint. Aus allgemeinen völkerrechtlichen Grundsätzen folgt dann allerdings, dass das Mitglied sein internes Recht mit dem Völkerrecht in Einklang bringen muss. Wenn Luxemburg bei seinem Eintritt in den Völkerbund ausdrücklich erklärte: „Que le Gouvernement prendra les mesures opportunes pour mettre les lois constitutionelles du pays en harmonie avec les obligations, qui dérivent de l'admission dans la Société des Nations", so hat es diese Erklärung

---

[1]) Art. 40 V. Fr. V. bestimmt: Deutschland „stimmt der Aufhebung des Regimes der Neutralität des Grossherzogtums zu, und es nimmt im voraus alle internationalen Vereinbarungen an, die zwischen den verbündeten und assoziierten Mächten besüglich des Grossherzogtums getroffen werden".

[2]) Poullet in der 26. Plenarsitzung der ersten Bundesversammlung. Actes S. 585.

nicht in Anwendung des Artikels 20 Absatz 2 des VBP abgegeben, wie Poullet in der 26. Plenarsitzung der ersten Bundesversammlung richtig bemerkte. Denn Artikel 20 Absatz 2 des VBP hat völkerrechtliche Verträge zum Gegenstand und berührt die innerstaatlichen Rechtsverhältnisse nicht.

Artikel 1 Absatz 2 sagt nichts darüber, wer über die Voraussetzung der Erfüllung internationaler Verpflichtungen zu entscheiden habe. Da die Bundesversammlung über die Aufnahme von Mitgliedern abzustimmen hat, fällt ihr auch die Entscheidung über diese Voraussetzung der Aufnahme zu. Zugegeben ist, dass wenn die Bundesversammlung darüber zu entscheiden hat, die Bedingung keine besondere Bedeutung für oder gegen die Aufnahme hat. Aus diesem Grunde hat auch Barthou in einem Bericht an die französische Deputiertenkammer die Auffassung vertreten: „L'examen des garanties doit précéder et éclaircir l'assentiment de l'Assemblée", dass es infolgedessen der Rat sei, der über das Vorhandensein der Garantien zu entscheiden hätte, wobei letzterer natürlich nur mit Einstimmigkeit beschliessen könnte. Selbst wenn man aber der Bundesversammlung dieses Recht zuspräche, so könnte für die Feststellung der Garantien ein mit $^2/_3$ Mehrheit gefasster Beschluss nicht genügen. Barthou meinte, man müsste sich des Textes des Entwurfes vom 14. Februar 1919 erinnern, der gelautet habe: „Die Zulassung in den Völkerbund kann nicht ohne Zustimmung von mindestens $^2/_3$ der in der Bundesversammlung vertretenen Stimmen erfolgen. Des weitern darf keine Nation zugelassen werden, wenn sie nicht imstande ist, wirksame Garantien für ihre aufrichtige Absicht, die internationalen Verpflichtungen zu erfüllen, zu geben." Daraus gehe hervor, dass die Entscheidung über die Garantien dem Beschluss über die Aufnahme des Staates vorausgehen müsse; jene Entscheidung könne nach den allgemeinen Grundsätzen des Artikels 5 des VBP nur einstimmig erfolgen.[1])

Es ist aber mit Schücking[2]) der Auslegung Barthous entgegenzuhalten, dass die Annahme der Kompetenz des Rates für die Entscheidung betreffend die Garantien willkürlich ist, dass im

---

[1]) Vergl. den Bericht Barthous in „Der Völkerbund" Oktober/Dezember 1919 S. 659 ff.

[2]) Schücking-Wehberg a. a. O. S. 188.

weitern eine zweimalige Abstimmung durch die Versammlung die in Wahrheit beabsichtigte Erleichterung der Aufnahme durch $^2/_3$ Mehrheit der Stimmen (an Stelle der Einstimmigkeit) völlig illusorisch machen würde. Die Bedingung, dass Garantie geboten sein müsse für die aufrichtige Erfüllung der internationalen Verpflichtungen ist eine Voraussetzung für die Aufnahme in den Völkerbund wie die Bedingung der freien Selbstverwaltung und darf als solche den Bestimmungen über die Aufnahme nicht willkürlich unter andere, die Aufnahme erschwerende Vorschriften gestellt werden.

Ein Memorandum des Generalsekretärs, betreffend das Aufnahmegesuch Luxemburgs, angenommen vom Rate am 15. Mai 1920 in Rom, erklärt: „La décision à prendre touchant l'admission du Luxembourg dépend entièrement de l'assemblée et n'est pas de la compétence du conseil. Il s'en suit, semble-t-il, qu'il faille laisser aussi à l'assemblée le soin de déterminer les conditions auxquelles l'admission éventuelle du Luxembourg dans la Société des Nations peut avoir lieu." Und in der Tat hat denn auch die erste Bundesversammlung die Interpretation Barthous stillschweigend abgelehnt und die Prüfung der Frage wie diejenige der andern Bedingungen einer Kommission der Bundesversammlung übertragen.

4. Die Annahme der vom Bunde festgesetzten Rüstungsordnung.

Vielleicht die wichtigste Aufnahmebedingung die durch Artikel 1 Absatz 2 VBP den neu aufzunehmenden Staaten gemacht wird, ist die Annahme der vom Bunde aufgestellten Rüstungsordnung. In dieser Bestimmung, die allerdings den Staaten zum Teil ein grosses Opfer auferlegt, muss der Völkerbund als Rechts- und Friedensgemeinschaft seine Stärke erblicken; denn durch eine verhältnismässige Abrüstung werden zukünftige Kriege am ehesten vermieden.

Wilson sagte bei der Vorlage seines Programms über einen Völkerbund in der zweiten Plenarsitzung der Pariserkommission am 25. Januar 1919: „We would not dare compromise upon any matter as the champion of this things this peace of the world, this attitude of justice, this principle, that we are, masters of no people, but are here to see that every people in the world shall choose its own master and govern its own destinees."[1]) Damit brachte

[1]) Kluyver a. a. O. S. 21.

er deutlich zum Ausdruck, dass nicht Macht die Grundlage des Staatslebens sein soll, sondern Friede, Recht und Gerechtigkeit. Der Krieg, der einen Bestandteil des Völkerrechtes ausmacht, soll nur als Exekutions- und Verteidigungsmittel der Durchsetzung des Rechtes dienen. Und als solches ist er selbst wieder Rechsnormen unterworfen. In diesem Sinn kann allein von einem Recht auf Krieg gesprochen werden.

Diese Auffassung finden wir auch von Léon Bourgeois in der gleichen Plenarsitzung der Pariser-Konferenz vertreten, der als Vertreter Frankreichs ausführte: „Nous établissons que le droit et la Justice doivent être la base du règlement de tous les conflicts, de tous les différends internationaux, que la porte du prétoire est ouverte à tous les Etats; tous sont sûrs d'y trouver des juges qui ne sauront pas qu'ils appartiennent eux-mêmes à une grande ou à une petite puissance, parce qu'ils siègeront non come Représentants du droit. Il est un autre principe, auquel nous nous attachons particulièrement parcequ'il forme véritablement le nœud de l'obligation internationale. Mais il faut aller encore plus loin. Pour assurer définitivement le respect dû au sentences et aux décisions internationales, il faut la limitation des armements, etc."[1])

Aus diesen Ausführungen geht deutlich genug hervor, dass es das Bestreben der Pariser Konferenz von 1919 war, den Friedensgedanken der Haager Konferenzen weiter zu entwickeln.

Die Bestimmung, dass jedes aufzunehmende Mitglied die vom Bunde festgesetzte Rüstungsordnung annehmen müsse, fand sich schon im Völkerbundsentwurf von Smuts,[2]) allerdings nur für die nach dem Weltkrieg neu erstandenen Staaten und für Deutschland. Der Grundgedanke Smuts war vor allem der, dass sich in den neu entstandenen Staaten kein Militarismus entwickeln könne, und damit der Friedensbewegung in der ganzen Welt ein mächtiger Anstoss gegeben würde. Auch einige andere Völkerbundsentwürfe handelten von der Abrüstung. Der nordische Regierungsentwurf schwieg über diesen Punkt, weil es, wie begründet wird, nicht zur Aufgabe der kleinen Staaten gehöre, die Initiative zur Beschränkung der Rüstungen zu ergreifen. Nach Bryce (Art. 13) sollte der Ver-

---

[1]) Kluyver a. a. O. S. 21.

[2]) Smuts Entwurf S. 23, 24.

mittlungsrat Vorschläge zu Rüstungsverminderungen machen. Der schweizerische Entwurf, (Präambel B), sowie derjenige von Torry-Tosty (Art. 1 No. 4) befürworteten eine Herabsetzung der Streitkräfte auf das mit der innern Sicherheit des Landes und den Interessen des Völkerbundes vereinbarte Mass. Der Massstab der innern Sicherheit eines Landes ist wohl ohne weiteres mit demjenigen der „nationalen Sicherheit", wie es in Artikel 8 Absatz 1 des VBP umschrieben ist, identisch.

Da in den Friedensverträgen die Rüstungen der Zentralmächte beschränkt worden sind, gilt die Bestimmung über die Annahme der vom Bunde festgesetzten Rüstungsordnung für die andern Staaten, welche die Aufnahme in den Völkerbund nachsuchen. Bemerkenswert ist, dass die Rüstungen der ursprünglichen Mitglieder des Bundes in keiner Weise durch den VBP beschränkt sind. Denn es ist ihnen freigestellt, den vom Rate gemäss Artikel 8 des VBP aufzustellenden Rüstungsplan anzunehmen oder abzulehnen.

Nach dem VBP handeln drei Artikel von der Rüstungsbeschränkung. Es sind die Artikel 1, 8 und 9. Bis anhin hat man die Rüstungen für die neu aufzunehmenden Staaten grundsätzlich nur nach oben beschränkt. Nach Artikel 8 VBP[1]) könnte man selbst zur Annahme gelangen, dass kein Staat berechtigt sei, vollkommen abzurüsten, weil die „Erfüllung der internationalen durch gemeinsames Vorgehen auferlegten Verpflichtungen" zum mindesten die Aufrechterhaltung einer beschränkten Truppenmacht erfordere, zwar brauche kein Staat Rücksicht auf seine nationale Sicherheit, die er, wenn er absolut wollte, sehr wohl ohne einen militärischen Schutz lassen könne, ein Heer aufrecht zu erhalten, wohl aber mit Rücksicht auf seine Mitwirkung bei Bundesexekutionen. Hierauf ist zu erwidern, dass die internationalen Verpflichtungen betreffend die militärische Bundesexekution noch nicht feststehen, dass es sehr wohl möglich ist, dass diese Exekution gewisse Staaten von der Stellung besonderer Kontingente entbindet oder die Bil-

[1]) Artikel 8 Absatz 1 des VBP lautet: „Die Bundesglieder bekennen sich zu dem Grundsatz, dass die Aufrechterhaltung des Friedens eine Herabsetzung der nationalen Rüstungen auf das Mindestmass erfordert, das mit der nationalen Sicherheit und mit der Erzwingung internationaler Verpflichtungen durch gemeinschaftliches Vorgehen vereinbar ist."

dung der internationalen Polizeitruppe erst im Bedarfsfall vorsieht, ohne dass bereits vorher von den einzelnen Mitgliedern Truppen unterhalten würden. Aus diesem Grunde könnte die Beschränkung der Truppen erst zusammen mit besonderem Abkommen betreffend die Aufstellung einer internationalen Polizeimacht erfolgen. Vom politischen Standpunkt aus ist es jedoch höchst unwahrscheinlich, dass Staaten, die völlig abrüsten wollen, zur Beibehaltung der Rüstungen gezwungen würden. Der Rüstungsplan des Völkerbundes wird also, solange keine internationale Polizeimacht besteht, nur eine Grenze nach oben enthalten dürfen.[1])

Gemäss dem VBP eine ständige Armee zur Verfügung des Bundes halten zu müssen, spielte übrigens bei der Agitation gegen den Völkerbund in Dänemark und Norwegen eine nicht unbedeutende Rolle. Auf eine Anfrage des norwegischen Startings erklärte daher Lord Robert Cecil: „Undoubtedly it was never meant to put on any membre of the league the burden and duty to keep up military forces".[2])

Das Mass der Abrüstung ist für die neu aufzuehmenden Staaten von grösster Bedeutung, weil sie ihren Beitritt davon abhängig machen müssen und aus diesem Grunde hat die Bedingung der Abrüstung wiederum ihre Rückwirkungen auf den Völkerbund selbst. Artikel 8 des VBP bestimmt nicht, in welcher Weise die Rüstungen im einzelnen beschränkt werden sollen. Er begnügt sich mit einigen allgemeinen Bemerkungen. Einmal sollen die Rüstungen auf das Mindestmass herabgesetzt werden, „das mit der nationalen Sicherheit und mit der Durchführung der durch ein gemeinsames Handeln auferlegten internationalen Verpflichtungen vereinbar ist". Sodann sollen bei der Aufstellung des Planes die geographische Lage und die besonderen Verhältnisse eines jeden Staates berücksichtigt werden. Mit diesen Prinzipien ist im Grunde sehr wenig gesagt. Denn mit der geographischen Lage eines Landes lassen sich schliesslich die grössten Rüstungen rechtfertigen. Die nationale Sicherheit ist schwer abzuwägen und solange über die Form der internationalen Exekution nichts Näheres bestimmt

---

[1]) Übereinstimmend die Botschaft des Bundesrates a. a. O. S. 63.

[2]) Three months of the league of nations S. 29; vergl. auch die Rede Venizelos in der Plenarsitzung der Pariser Konferenz vom 14. Februar 1919.

ist, kann man nicht wissen, wie gross die sich daraus ergebenden Verpflichtungen sind.[1]) Es ist jedenfalls in das Ermessen derjenigen Behörde gelegt, ein richtiges Mass zu finden, die über die Frage der Abrüstung zu entscheiden hat.

Artikel 1 Absatz 2 des VBP bestimmt, dass die Ordnung vom Bunde festgesetzt werden soll. Da aber nach Artikel 8 Absatz 2 VBP der Rat den allgemeinen Rüstungsplan für die Mitglieder des Bundes aufstellt, ferner gemäss Artikel 9 VBP die Rüstungskommission dem Rate ihr Gutachten über Heeres,- Flotten und Luftschiffahrtsfrage erstattet, so unterliegt es keinem Zweifel, dass die Rüstungsordnung für die neu aufzunehmenden Staaten vom Rate festzusetzen ist, welchem die Rüstungskommission beratend zur Seite steht.[2])

Nach dem ersten Entwurf vom 14. Februar 1919 sollte die Kommission das Gutachten dem Bunde erstatten. Die Tatsache, dass jetzt von einem Gutachten an den Rat gesprochen wird, in Verbindung damit, dass Artikel 8 des VBP die gesamte Vorbereitung und auch den Abschluss von Rüstungsvereinbarungen, ferner die Entscheidung betreffend die Überschreitung der Rüstungsgrenze dem Rate überlässt, deutet darauf hin, dass der Rat als Zentralpunkt nicht nur für die Vorbereitung und den Abschluss, sondern auch für die Durchführung aller Beschlüsse über die Rüstungsfrage gedacht ist. Aus diesem Grunde muss übrigens auch angenommen werden, dass der Rat, die von den nichtursprünglichen Mitgliedern anzunehmende Rüstungsgrenze gleichfalls vom Rat festzusetzen ist, obwohl in Artikel 1 Absatz 2 VBP wörtlich vom „Bunde" nicht vom „Rate" die Rede ist. Für einen Beschluss des Rates in dieser Angelegenheit ist gemäss Artikel 5 Absatz 1 VBP Einstimmigkeit erforderlich. In dem Beschlusse vom 28. Oktober 1920 hat der Rat besonders darauf hingewiesen, dass die Stärke der Rüstungen der neu aufgenommenen Staaten jederzeit revidiert werden kann, sei es auf dessen eigene Initiative, sei es auf Antrag des angenommenen Staates.[3]) Gleichzeitig hat der Rat die Aufmerksamkeit der Bundesversammlung auf die Notwendigkeit gelenkt, erst nach genauem vorhergehenden Studium solche

[1]) Vergl. Schücking-Wehberg a. a. O. S. 361 ff. Scelle a. a. O. S. 183.
[2]) Botschaft a. a. O. S. 52 und 61.
[3]) Vergl. auch Artikel 8 Absatz 4 VBP.

Staaten zuzulassen, deren geographische und politische Lage die Bestimmung ihrer Streitkräfte u. s. w. unmöglich machte.[1])

Über die Ausführung der dem neu einzutretenden Staate auferlegten Rüstungsordnung hat der Rat zu wachen. Artikel 9 VBP verlangt, dass er das Gutachten der Rüstungskommission einhole. Das Gutachten der Rüstungskommission wird allerdings in einer Form vom Rate „genehmigt", als ob dem Rat die endgültige Entscheidung über die Rüstungsordnung zustände.[2])

Juristisch ist die „Annahme der vom Bunde festgesetzten Rüstungsordnung" weniger eine Bedingung, als eine Ergänzungsverpflichtung, zur Aufnahmevoraussetzung der Erfüllung der internationalen Verpflichtungen. Selbst wenn die neu aufzunehmenden Gemeinwesen nicht ausdrücklich ihre Zustimmung zu dieser Klausel gegeben haben, könnte man sich fragen, ob sie sich nicht der Beistimmung unterworfen, indem sie auf Grund des Artikels 1 Absatz 2 das Gesuch um Aufnahme in den Bund gestellt haben. Während nach Artikel 8 VBP der Rüstungsplan für die Mitglieder des Völkerbundes nur vorgeschlagen ist, wird er den neu aufzunehmenden Staaten vor ihrem Eintritt zur Annahme auferlegt.[3])

5. Die Garantien bezüglich den Schutz der nationalen Minderheiten.

Das Völkerrecht strebt dahin, seinen Schutz auf alle Minderheiten der Rasse, Religion und Sprache auszudehnen. Deshalb hätte es nahe gelegen, dass der VBP grundsätzlich die Aufgabe für den Völkerbund übernommen hätte. In diesem Sinne hatte bereits der Entwurf des schweizerischen Bundesrates zu einem Völkerbundsvertrag bestimmt, dass jedermann Rechtsgleichheit, Gewissensfreiheit und freier Gebrauch der Landessprachen zu gewähren sei. Und noch eingehender hatte Artikel 33 des Entwurfes der „Deutschen Gesellschaft für Völkerrecht" diese Frage geregelt, indem er den Mitgliedern die Verpflichtung auferlegte, den natio-

---

[1]) J. O. Nov./Dezember 1920 S. 36.

[2]) Procès verbal de la XIV. séance du Conseil II. S. 84 und J. O. November 1923 S. 1318.

[3]) Vergleiche auch die Ausführungen G. G. Butlers in seinem Buche „A Handbook to the League of Nations" 2. Auflage 1925, S. 82 ff.

nalen Minderheiten eine zahlenmässige, gerechte und parlamentarische Vertretung zu geben und ein Verbot aufgestellt, die Angehörigen nationaler Minderheiten in Bezug auf Freiheit, Personenstand, Eigentum, wirtschaftliche Betätigung oder Rechtsschutz zu benachteiligen. Artikel 54 des deutschen Regierungsentwurfes sah dann später die Schaffung eines besondern Abkommens zur Durchführung dieses Grundsatzes vor, wonach das Recht der Minderheiten vor den Organen des Völkerbundes geltend gemacht werden sollte. Während der erste Wilsonentwurf keine Bestimmungen über Minderheitsrechte enthielt, wurde in Artikel VI der Supplementary Agreements zum zweiten Wilsonentwurf die Bestimmung aufgenommen, dass kein neuer Staat anerkannt werden dürfe, wenn er nicht den in der Minderheit befindlichen Angehörigen anderer Rassen oder Nationen genau dieselbe Behandlung und Sicherheit gewährleisten würde wie den Angehörigen der Mehrheit des eigenen Volkes. Im dritten Wilson-Entwurf war dieser Bestimmung noch beigefügt, dass der Rat von den neuen, in die Liga eintretenden Staaten das Versprechen des Schutzes der nationalen Minderheiten verlangen sollte. Der Hurst-Millersche Entwurf aber, der den Verhandlungen in Paris zugrunde gelegt wurde, übernahm diese Bestimmungen nicht. So kam es, dass der Entwurf vom 14. Februar 1919 keine Bestimmungen über den Schutz nationaler Minderheiten enthielt.

Wenn nun auch im Pakt des Völkerbundes keinerlei Bestimmungen über das Minderheitenrecht aufgenommen wurden, so beschäftigte man sich doch auf der Friedens-Konferenz mit dem Problem, und so entstanden denn die ersten Minderheitsverträge als Spezialabkommen zu den Friedensverträgen.[1]) Sie sind als Teile der Friedensverträge dem Völkerbund unterstellt. Streitigkeiten unter den Vertragsstaaten über Anwendung der Minderheitsverträge werden als internationale Streitigkeiten behandelt und unterstehen demnach Artikel 14 des VBP, d. h. sie sind vom internationalen Gerichtshof endgiltig entschieden. Der Minderheit stände aber nicht frei, sie zu erzwingen.

---

[1]) Vergl. darüber: La Société des Nations et les Minorités, herausgegeben von der Section d'information du Secrétariat de la Société des Nations 1923 S. 14 ff.

Es sind jedoch nur die Minderheiten derjenigen Staaten geschützt, die sich vertraglich dazu verpflichtet haben. Primo facie besteht also keinerlei Garantie dafür, dass die in den Völkerbund neu eintretenden Staaten ihren nationalen Minderheiten die gleiche Behandlung zuteil werden lassen, wie sie jenen Vertragsstaaten zur Pflicht gemacht ist. Die in den Völkerbund neu eintretenden Staaten müssen einerseits nur Garantie für die Befolgung bereits vorhandener Verpflichtungen geben, anderseits enthält der VBP keine Bestimmungen zum Schutze der nationalen Minderheiten. Weitere Bedingungen, als Artikel 1 Absatz 2 des VBP stellt, können an den Gesuchsteller jedenfalls nicht gemacht werden. Der Völkerbund kann von den Gesuchstellern keine Garantie des Minderheitenschutzes verlangen.[1])

Dieser Zustand würde jedoch dem Geiste des VBP widersprechen. Deshalb stellte Lord Robert Cecil in der 18. Plenarsitzung der ersten Bundesversammlung vom 10. Dezember 1920 den Antrag, den neu eintretenden Staaten die Verpflichtung aufzuerlegen, Verträge über den Schutz nationaler Minderheiten zu schliessen, wie dies von mehreren Mitgliedern des Völkerbundes geschehen ist.[2]) Der Antrag wurde der fünften Kommission überwiesen, die am gleichen Tage in ihrer achten Sitzung darüber beriet. Fisher (England) unterstützt von Viviani (Frankreich) wünschte eine weniger bestimmte Fassung des Antrages. In der Diskussion wurde von Rowell (Kanada) besonders betont, die Frage könne nur Europa interessieren, in Amerika liegen die Verhältnisse anders. Ausserdem sei in dem Vorschlag ein Versuch zu erblicken, den Artikel 1 VBP abzuändern. Motta (Schweiz) hatte gleichfalls Bedenken; er erblickte in dem Antrage einen Eingriff in die Souveränität der Staaten. Praktisch komme augenblicklich die Auferlegung von Garantien nur für Finnland in Betracht und es sei nichts vorgebracht worden, was gerade gegenüber diesem Staate eine solche Ausnahmestellung rechtfertigte. Die Mehrheit war dafür, dass etwas in dieser Richtung geschehe. Schliesslich setzte man einen Redaktionsausschuss ein, bestehend aus Motta, Lord Robert Cecil und Benes (Tschechoslovakei).

---

[1]) A. 1ère Ass. Pl. S. 255.

[2]) A. 1ère Ass. Pl. S. 486.

In der folgenden neunten Sitzung der fünften Kommission vom 13. Dezember 1920 wurde die Fassung der Unterkommission angenommen. Besonders interessant waren die Ausführungen des polnischen Vertreters. Er führte aus: „Polen respektiert die Rechte der Minderheiten; es hat über dieses Gebiet einen Vertrag unterzeichnet und wird seiner Unterschrift Ehre machen". Aber, „meint er, „man könnte ohne Vorbehalte keinen Vertrag dieser Art annehmen. Es ist schwierig, in den Anregungen allgemeinen Charakters die Modalitäten vorauszusehen, die sich auf die einzelnen Bedingungen jedes Landes anwenden lassen. Die Resultate solcher Übereinkommen sind nicht immer glücklich; sie können oft geradezu dem gewollten Zweck widerstreben. So finden die jüdischen Gemeinden in Polen, die zweifellos die Anregungen betreffend den Schutz der Minderheiten begrüssen, darin ein Hindernis zur allmählichen Assimilation mit der polnischen Bevölkerung. Das etwas abweichende Statut, das ihnen gegeben wurde, verhinderte die Assimilation und erhielt deshalb die Sonderstellung dieser Minderheiten aufrecht, die oft geneigt wären, sie aufzugeben. Bevor man eine allgemeine Regel aufstellen will, muss man gewiss sein, damit den Wünschen der Minderheiten zu antworten und ihnen die Lage verbessern können".

Nach der Fassung der Kommission wurde der Schutz der Minderheiten nicht als eine Bedingung, sondern als eine einfache Empfehlung in Form eines Wunsches an die neuen Mitglieder des Völkerbundes vorgeschlagen und in der 25. Plenarsitzung vom 15. Dezember 1920 von der Bundesversammlung angenommen. Er lautet: „Die Bundesversammlung empfiehlt den baltischen und kaukasischen Staaten, sowie Albanien für den Fall ihrer Aufnahme in den Völkerbund die geeigneten Massnahmen zu ergreifen, um die Anwendung der allgemeinen, in den Minderheitsverträgen enthaltenen Grundsätze zu sichern und bittet sie, sich über die Einzelheiten der Anwendung mit dem Rate in Verbindung setzen zu wollen.[1]) Am 11. Januar 1921 hat der Generalsekretär des Völkerbundes Albanien und Finnland mitgeteilt, dass er diese Resolution der Bundesversammlung dem Rate zur Beschlussfassung vorlegen müsse und deshalb eine Äusserung der beiden Regierungen zu

[1]) A. 1ère Ass. Pl. S. 586.

dieser Frage begrüssen würde. Daraufhin haben Albanien am 2. Oktober 1921, Litauen am 12. Mai 1922, Lettland am 7. Juli 1923 und Estland am 17. September 1923 durch besondere Erklärungen vor dem Völkerbund Verpflichtungen betreffend den Schutz nationaler Minderheiten übernommen und diese Verpflichtungen unter den Schutz des Völkerbundes gestellt.[1])

Wenn also der Völkerbund den neu aufzunehmenden Staaten vor deren Aufnahme den Wunsch ausspricht, Bestimmungen über den Schutz nationaler Minderheiten aufzustellen und die Staaten dem Wunsche Folge leisten, gehen sie internationale Verpflichtungen ein. Sofern diese unter den Schutz des Völkerbundes gestellt werden, sind sie unter die internationalen Verpflichtungen des Artikels 1 Absatz 2 VBP zu subsummieren und bilden somit einen Bestandteil des Aufnahmegesuches.

6. Das Erfordernis des Aufnahmegesuches.

Artikel 1 Absatz 2 des VBP bestimmt nichts darüber, ob der Staat, der in den Völkerbund aufgenommen zu werden wünscht, ein Aufnahmegesuch zu stellen hat. Es heisst dort lediglich, dass solche Staaten Mitglieder werden können, welche die materiellen Voraussetzungen zur Aufnahme erfüllen. Nachdem sich die erste Bundesversammlung mit Entschiedenheit auf den Standpunkt gestellt hat, dass ein Aufnahmegesuch vorliegen müsse, wird man jedoch annehmen dürfen, dass sich in dieser Richtung ein Gewohnheitsrecht herausgebildet hat.

Das Gesuch um Aufnahme in den Völkerbund muss der Bundesversammlung im Sinne des Artikels 4 des Geschäftsreglementes überreicht werden. Artikel 4 des Geschäftsreglementes verlangt nämlich, dass Gesuche, über welche die Bundesversammlung zu bestimmen hat, wo immer möglich vier Monate vor der Tagung überreicht werden müssen.[2])

Zur Prüfung der Aufnahme in den Völkerbund hat die fünfte Kommission der ersten Bundesversammlung, wie wir bereits gesehen haben, einen Fragebogen ausgearbeitet, der die zu prüfenden

---

[1]) Vergl. J. O. März/April 1921 S. 123 ff. und A. 1ère Ass. Pl. S. 610 ff.

[2]) Vergl. die Aufnahme Albaniens a. 1ère Ass. Pl. S. 668.

Fragen enthält. Die erste lautet: „Ist das Zulassungsgesuch in richtiger Form eingereicht?“[1])

Die Praxis bestätigt also die Auslegung, dass ein Gesuch gestellt werden muss. Der Völkerbund ladet die Staaten nicht zur Mitgliedschaft ein. Das Gesuch wird dadurch, dass es bestimmten Formen unterworfen ist, selbst zu einer formalen Aufnahmebedingung. Es ist freilich nicht erforderlich, dass das Gesuch von dem neu aufzunehmenden Staat selbst gestellt werden muss, sondern es kann auch durch einen Mitgliedstaat des Völkerbundes eingereicht werden.[2]) Es ist auch nicht notwendig, dass das Aufnahmegesuch an die Völkerbundsversammlung gerichtet sei. Luxemburg hat z. B. sein Gesuch durch Brief an Léon Bourgeois, den Präsidenten des Rates, während der ersten Session gesandt,[3]) Estland reichte sein Aufnahmegesuch durch seinen diplomatischen Vertreter in London an den Generalsekretär des Völkerbundes ein.

Es ist zweckmässig, wenn das Gesuch gleich die Beweise und Unterlagen dafür enthält, dass der Anwärter Staat, Dominion oder Kolonie mit voller Selbstverwaltung ist, sofern ein Zweifel über diesen Punkt überhaupt möglich ist.

Verschiedene Staaten haben, wie schon oben ausgeführt, ihrem Gesuche um Aufnahme in den Bund die Versicherung hinzugefügt, dass sie sich an den Pakt halten und ihre internationalen Verpflichtungen erfüllen wollen. Solche Zusicherungen dürfen jedoch keineswegs die strenge Nachprüfung durch die Kommission beeinträchtigen; denn wie wir gesehen haben, wird die tatsächliche Gewähr dafür verlangt, dass ein Staat seinen internationalen Verpflichtungen nachkommt, wobei die formelle Zusicherung keinen genügenden Beweis zu bieten vermag.

Die Frage, welches Staatsorgan zur Stellung des Gesuches legitimiert sei, richtet sich nach den allgemeinen Regeln des Völkerrechts. Nach der modernen Anschauung ist es jeweilen dasjenige Staatsorgan, das völkerrechtlich durch seine Handlungen sich verpflichten kann. Diese Organe werden aber durch das Landes-

---

[1]) Vergl. den Fragebogen S. 49.

[2]) Vergl. die Antwort Mac Donalds auf eine Anfrage im englischen Parlament im Juni 1924.

[3]) A. 1ère Ass. Pl. S. 610.

recht bestimmt. Für die „Willenserklärung" ist auch das nach Landesrecht mit der völkerrechtlichen Vertretung schlechthin betraute Organ berechtigt. Es kann demnach die „Willensbildung" fehlen, ohne dass es dem Vertrag schadet.[1])

Die „völkerrechtliche Vertretungsmacht" spielt vornehmlich bei neu entstandenen Staaten eine wichtige Rolle, indem dort sehr oft Ungewissheit besteht, ob die Regierung völkerrechtlich legitimiert ist.[2])

Die Ablehnung eines Aufnahmegesuchs präjudiziert die Stellung eines neuen Gesuchs in keiner Weise. Die Ablehnung kann aus materiellen Gründen oder wegen eines Formmangels erfolgen. Ein neues Gesuch ist innert den Grenzen des Artikels 4 des Geschäftsreglementes der Bundesversammlung jederzeit wieder zulässig.[3]) Hat die Bundesversammlung die Behandlung eines Aufnahmegesuches einer spätern Bundesversammlung überwiesen, so wird dadurch kein neues Gesuch notwendig.[4])

7. Der Aufnahmebeschluss der Bundesversammlung.

Die Aufnahme eines neuen Mitgliedes muss gemäss Artikel 1 Absatz 2 von $^2/_3$ der Vertreter der Staaten in der Bundesversammlung erfolgen.

Sie unterscheidet sich von den Bedingungen des Artikels 1 Absatz 2, indem die Bundesversammlung die Aufnahme aus politischen Gründen oder selbst ohne Grund, wenn also alle andern Voraussetzungen vorliegen, verweigern kann.[5]) Die Aufnahme-

---

[1]) Die Aufnahme Luxemburgs in den Völkerbund wurde z. B. bis 1926 vom luxemburgischen Parlament noch nicht genehmigt.

[2]) Niemeyer a. a. O. S. 116.

[3]) Vergl. die Äusserungen des Präsidenten der 5. Kommission der ersten Bundesversammlung in der 7. Sitzung auf die Anfrage des Vertreters von Haiti am 9. Dezember 1920, sowie das Schreiben des Generalsekretärs an die estländische Regierung vom 13. August 1921, abgedruckt im J. O. Oktober 1921 S. 864.

[4]) Dies war der Fall bei der Aufnahme Ungarns 1921.

[5]) Restrepo (Kolumbien) irrte sich, als er in der ersten Bundesversammlung sagte: „Les Etats, dont la demande est en discussion ont rempli toutes les conditions stipulées par le Pacte. Mais on va refuser leur entrée à cause des circonstances politiques. Ceci signifie qu'on ajoute une nouvelle condition d'ad-

bedingungen, wie freie Selbstverwaltung, Erfüllung der internationalen Verpflichtungen etc., lassen sich an den tatsächlichen Verhältnissen feststellen. In der ersten Bundesversammlung wurde entschieden, dass die Mehrheit der $^2/_3$ der Verammlung, die von Artikel 1 Absatz 2 des Paktes verlangt wird, so zu verstehen sei, dass es die $^2/_3$ der Stimmenden und nicht der eingeschriebenen Wähler sein müssen, d. h. der Delegationen, die die Versammlung ausmachen, in Übereinstimmung mit Artikel 19 des Geschäftsreglementes der Bundesversammlung. Die Mehrheit ergibt sich also, indem man von der Zahl der Delegierten, aus der sich die Bundesversammlung zusammensetzt, die abwesenden oder sich enthaltenden Delegierten abzieht und vom Rest $^2/_3$ nimmt. Daraus folgt, dass die zur Aufnahme des Staates notwendige Stimmenzahl umso kleiner ist, je grösser die Zahl der abwesenden und sich enthaltenden Delegierten. Wie gross der Unterschied sein kann, zeigt das Beispiel Finnlands, bei dessen Aufnahme die $^2/_3$ Mehrheit 26, bei der Ukraine aber nur 16 Stimmen ausmachten.

Über das Verfahren der Aufnahme stellte die fünfte Kommission der ersten Bundesversammlung mehrere Bestimmungen auf.

1. Die Aufnahme muss vorbehaltlos beschlossen werden. So darf vor allem die Aufnahme nicht unter dem Vorbehalt einzelner Bestimmungen des VBP stattfinden. Die Idee der bedingten Aufnahme wurde in der fünften Kommission von Lord Robert Cecil befürwortet.[1]) Er sah darin ein Mittel, die Abweisung der Baltischen Staaten und Georgiens zu vermeiden, indem man den Völkerbund von der Garantie ihres Gebietes und ihrer Integrität gemäss Artikel 10 VBP befreie. Die Kommission schloss sich jedoch diesem Vorschlag nicht an. Sie zog in Erwägung, dass die Versammlung nicht das Recht habe, die Anwendung des Paktes von tatsächlichen Verhältnissen abhängig zu machen, sie sei aber auch nicht befugt, die aus Artikel 10 des VBP entspringenden Vorteile einem Staat zu entziehen und ihm anderseits doch alle Verpflichtungen aus Artikel 16 aufzuerlegen.

---

mission à celle qui sont indiquées dans le Pacte de la Société des Nations. Cela revient à dire que l'on modifie le Pacte. Vergl. darüber auch J. Ray: Commentaire du Pacte de la Société des Nations, Tokio 1921 2. Auflage S. 3 ff.

[1]) Vergl. darüber die Erklärungen Mottas in der 25. Plenarsitzung der ersten Bundesversammlung.

Man hat sich in den ersten Fällen gefragt, ob geheim oder offen abzustimmen sei. Lord Robert Cecil war der Auffassung, eine Abstimmung unter Namensaufruf sei nur nötig, wenn sich eine Opposition erheben würde oder auf Antrag eines Mitgliedes der Versammlung. Man einigte sich dahin, dass auch für die Aufnahme von Mitgliedern die Bestimmung des Artikels 20 des Geschäftsreglementes der Bundesversammlung anzuwenden sei.[1])

Die Mitglieder, welche die Aufnahme verweigern, haben ihr Votum nicht zu begründen. Die Bundesversammlung kann also keine Kontrolle über die Gründe ausüben, die zur Ablehnung eines Gesuches bei der Abstimmung führten.

Ein von der Bundesversammlung aufgenommener Staat hat das Recht, noch an derselben Tagung der Bundesversammlung vom Augenblick seiner Aufnahme an teilzunehmen.[2])

2. Wird ein Gesuch abgelehnt, sei es, weil die materiellen Bedingungen des Artikels 1 Absatz 2 nicht erfüllt sind, sei es, weil es nicht die notwendigen $^2/_3$ Stimmenmehrheit auf sich vereinigt, so kann der Anwärter an einer spätern Bundesversammlung wiederum um Aufnahme nachsuchen, ohne dass ihm irgendwelche über den Artikel 1 Absatz 2 hinausgehende Bedingungen für den spätern Antrag gemacht werden dürfen. Die Bundesversammlung kann ihm lediglich Leitlinien und Ratschläge erteilen, welche eine günstige Beurteilung erwarten lassen.

C. Die Aufnahme in den Völkerbund, verglichen mit der „Aufnahme" in die Völkerrechtsgemeinschaft.

Über den Charakter der Aufnahme von neuen Mitgliedern in den Völkerbund haben sich in der ersten Bundesversammlung zwei Thesen gebildet. Die eine schränkt die Aufnahmebefugnisse der Versammlung ein, die andere dehnt sie aus.

Nach der einschränkenden These müssten alle Gesuchsteller in den Völkerbund aufgenommen werden, welche die Bedingungen erfüllen, die von Artikel 1 Absatz 2 des VBP zur Aufnahme von

---

[1]) Artikel 20 des Geschäftsreglementes lautet: „L'Assemblée vote par appel nominal . . ."

[2]) Protokoll der 25.. 26., 29. und 30. Plenarsitzung der ersten Bundesversammlung.

neuen Mitgliedern verlangt werden, d. h. alle Staaten, welche die Merkmale aufweisen, die das Völkerrecht für die internationale Rechtspersönlichkeit als konstitutiv erachtet und die der Anerkennung als Mitglied der Völkerrechtsgemeinschaft als Basis dienen. Darunter fallen ebenso Dominien und Kolonien, die volle Selbstverwaltung geniessen. Die einen wie die andern müssen dazu wirksame Gewähr von ihrer Absicht leisten, ihre internationalen Verpflichtungen aufrichtig zu erfüllen und die vom Bunde festgesetzte Rüstungsordnung über die Streitkräfte zu Land und zur See annehmen.

Wenn man dieser Auffassung beipflichtet, wäre es für die Mitglieder der Völkerrechtsgemeinschaft ein Recht am Völkerbund teilzunehmen, und die Bundesversammlung hätte nur durch $^2/_3$ Mehrheitsbeschluss festzustellen, ob die Tatsachen, die das Völkerrecht und der Völkerbundspakt zur Aufnahme neuer Mitglieder in jedem Fall tatsächlich erfüllt sind oder nicht. Die Ablehnung der Aufnahme könnte also ihre Begründung lediglich in dem Mangel der vorgeschriebenen Bedingungen haben.

Dieser einschränkenden Auslegung des Aufnahmebeschlusses der Bundesversammlung folgt auch Schücking. Er ist der Ansicht, dass, wenn die Voraussetzungen des Artikels 1 Absatz 2 zur Aufnahme eines neuen Mitgliedes erfüllt sind, jedes dem Völkerbund bereits angehörende Mitglied verpflichtet sei, für die Aufnahme eines Staates zu stimmen, falls dieser aufgenommen zu werden wünsche; denn, da der Bund seiner Idee nach universell sei, müsse jeder Staat nach dem Geiste des Völkerbundspaktes, sofern die Voraussetzungen erfüllt seien, aufgenommen werden. Die Worte „kann (peut, is agree) aufgenommen werden", seien in dem Sinne zu verstehen, dass jeder Staat die rechtliche Möglichkeit habe, Mitglied des Bundes zu werden. Wenn es im Texte heissen würde, „muss aufgenommen werden", so wäre zwar die Pflicht der Mitglieder des Bundes für die Aufnahme zu stimmen, viel deutlicher zum Ausdruck gebracht, aber es würde in dem Wort „muss" weiterhin der Sinn enthalten sein, dass jeder Staat, gleichgültig ob er will oder nicht, in den Bund eintreten müsste, und diese Auslegung wäre irrtümlich.[1])

[1]) Schücking-Wehberg a. a. O. S. 192.

Gleich verhält es sich mit der Anerkennung eines Staates als Mitglied der Völkerrechtsgemeinschaft. Denn die Anerkennung hat deklaratorischen und nicht konstitutiven Charakter für dessen Rechtspersönlichkeit.[1]) Sie soll die äussere Bescheinigung dafür sein, dass der Staat auf Grund seines faktischen Daseins als Subjekt des Völkerrechts zu gelten hat. Durch die völkerrechtliche Praxis wurde dieses juristische Prinzip jedoch verdreht. Die Souveränität erlaubt den Staaten, sich über die Anerkennung anderer Staaten schlüssig zu machen und zwar nach politischen Zweckmässigkeitserwägungen, während auf Grund der Feststellung, ob der Anspruch als Staat zu gelten, erfüllt sei, entschieden werden sollte.[2])

Wenn die Bundesversammlung diese restriktive Methode der „Feststellung" oder der „deklarativen Aufnahme" mit Bezug auf die „Aufnahme" in die Völkerrechtsgemeinschaft annimmt, macht sie ganz gewiss im Völkerrecht einen entschiedenen Schritt vorwärts auf dem Gebiete der völkerrechtlichen Anerkennung.[3])

Wir kommen demnach zum Schlusse, dass die Versammlung dadurch, dass sie die restriktive Methode annimmt, die aus dem Gesuch um Aufnahme einen rechtlichen Anspruch macht, sie sich ihre Kompetenz beschränkt; denn sie ist dadurch an die Tatsachen gebunden, welche die Aufnahme ermöglichen und deren Feststellung ihr alleiniges Recht ist. Anderseits aber bringt sie damit die völkerrechtliche Anerkennung, d. h. die „Aufnahme" in die Völkerrechtsgemeinschaft auf den richtigen Boden. Denn wie wir gesehen haben, hat die Aufnahme in den Völkerbund die Anerkennung als Glied der Völkerrechtsgemeinschaft zur Folge.

Neben der restriktiven These hat sich jedoch während der ersten Bundesversammlung auch eine Expansive gebildet, und diese entspricht den tatsächlichen Verhältnissen in den meisten Fällen am ehesten.

---

[1]) Vergl. darüber Scelle: L'admission de nouveaux membres de la Société des Nations in R. G. D. I. 1921, S. 123 ff.

[2]) Vergl. über den Charakter der völkerrechtlichen Anerkennung Rivier a. a. O. S. 84; Niemeyer a. a. O. S. 84. Grynwaser: Die völkerrechtliche Anerkennung, Berner Diss. 1922.

[3]) Wir verweisen auf die Ausführungen über: Die Aufnahme als Anerkennung S. 47 ff.

Danach kann die Aufnahme, die von einer qualifizierten Mehrheit ausgesprochen werden muss, von Persönlichkeits- und Zweckmässigkeitserwägungen geleitet sein, d. h. von politischen und nicht rechtlichen Motiven. Ein Staat hat nach dieser These ein subjektives Recht, Mitglied des Völkerbundes zu werden, — keinen Anspruch auf Grund eines bestimmten Rechtstitels den Eintritt zu verlangen. Die Versammlung übt nicht eine gebundene Kompetenz aus; sie spricht sich in aller Freiheit über die Aufnahme aus. Sie ist selbst nicht an die Erfüllung der vorausgesetzten Bedingungen gebunden und es ist ihr gutes Recht, die Aufnahme von politischen Zweckmässigkeitserwägungen abhängig zu machen.[1]) Diese Auslegung wird damit begründet, dass durch den VBP nicht die Völkerrechtsgemeinschaft rechtlich organisiert worden sei. Der Völkerbund, wie er heute bestehe, sei nur eine politische Staatenverbindung, nicht aber der Bund der Völker, der universell sein müsse und nur universell sein könne und deshalb alle internationalen Rechtspersönlichkeiten aufnehmen müsse. Der wirkliche Völkerbund schliesse ipso facto alle Staaten in sich, welche die Merkmale eines Staates aufweisen. Es gebe keine Kandidatur, sondern nur begründete oder unbegründete Klagen, die von einem Gerichte, nicht aber von einer Kommission entschieden werden können.[2])

Nach der bisherigen Praxis der Bundesversammlung kann nicht vorausgesagt werden, welche der beiden Thesen die Oberhand gewinnen wird.

---

[1]) Scelle a. a. O. S. 127; vergl. auch die Ausführungen der französischen Delegation in der ersten Bundesversammlung A. 1ère Ass.

[2]) In dieser Meinung reichte Argentinien am 4. November 1920 der Plenarsitzung ein Amendement ein, worin verlangt wird, „dass es allen souveränen Staaten, die der Völkerrechtsgemeinschaft angehören, freigestellt würde, dem Völkerbund anzugehören, und zwar in der Weise, dass ihre Nichtzugehörigkeit das Ergebnis einer freiwilligen Entscheidung ihrerseits sein solle". A. 1ère Ass. Pl. S. 261. Über die Ablehnung des Antrages im Sinne der Vertagung siehe A. II. Ass. P. (4. Oktober 1921), A. II. Ass. C. 1 S. 5 ff., 12 ff., 102, 135, 136, 181 ff. Ass. Pl. S. 134, 677, 683 ff., 814 ff.

II. Teil.

Das Ende der Mitgliedschaft.

VII. Der Verlust der Mitgliedschaft nach den Völkerbundsentwürfen.

Der Völkerbund ist seiner ganzen Idee nach eine Staatenverbindung auf unbestimmte Zeit. Sein Zweck als Rechts- und Friedensgemeinschaft deutet auf einen „Vertrag auf ewige Zeiten". Von diesem Gedanken getragen, haben der schweizerische und der deutsche Entwurf sowie derjenige von Smuts geradezu diese Formel aufgenommen. Sie geben den Mitgliedern kein Austrittsrecht. Der Entwurf Wilsons zu einem Völkerbund sah ebenfalls keinen Austritt vor. Noch der Entwurf vom 14. Febr. 1919 gestattete den Austritt nicht. Infolge schweizerischer und holländischer Anregungen auf der Konferenz mit den Neutralen fügte man jedoch dem Artikel 1 des VBP einen dritten Absatz an, der den freien Austritt von Mitgliedern vorsieht. Ebenso wurde Artikel 26 des VBP-Entwurfes dahin umgeändert, dass man ihm einen zweiten Absatz beifügte, wonach dasjenige Mitglied, das der Revision des Paktes nicht zustimmt, aus dem Bunde auszutreten berechtigt ist, ja ohne weiteres ausscheidet. In gleicher Weise wurde der Absatz 4 des Artikels 16 des VBP, der den Ausschluss aus dem Bunde regelt, erst in die Fassung vom 28. Februar 1919 aufgenommen.

Wenn nun der geltende Völkerbundspakt Austrittsbestimmungen aufgenommen hat, so geschah es sicher nicht deswegen, weil man nicht an eine lange Dauer des Bundes glaubte. Man ging vielmehr von der Erwägung aus, wie Pollock sagt: „We know too well, that no peace or alliance was ever made perpetual by calling it so, not to speake of marriage or other examples in the sphere of private affairs."[1]) Würden sich die Staaten für allzu

[1]) Pollock: The League of Nations (1922) S. 97 ff.

lange Zeit binden, so würden sie das Leben der Völker hemmen, das Selbsterhaltungsrecht der Völker verletzen, welches das Recht der Entwicklung in sich schliesst. Aus dieser Erwägung hat der VBP das Kündigungsrecht der einzelnen Mitglieder aufgenommen.

VIII. Der Austritt aus dem Völkerbund.

1. Allgemeines.

Mit dem Grundgedanken des Völkerbundes, der die Universalität als Rechts- und Friedensgemeinschaft verlangt, ist der Austritt grundsätzlich nicht vereinbar. Nur dadurch, dass die Staaten, die einmal Mitglieder des Bundes geworden sind, ihre Mitgliedschaft beibehalten müssen, auch wenn ihre Sonderinteressen denen der Gesamtheit widersprechen, kann eine wirksame Zusammenarbeit der Völker erreicht werden. Der Grundgedanke der Universalität steht jedoch im Widerspruch mit der rechtlichen Natur des Völkerbundes als eines völkerrechtlichen Vertragsverhältnisses. Wenn auch der Völkerbund seiner ganzen Anlage nach auf unbestimmte Dauer geschlossen ist, so musste man doch dem vertraglichen Charakter der Verbindung gemäss den Mitgliedern ein Austrittsrecht einräumen. Es steht ihnen die Möglichkeit offen, das völkerrechtliche Vertragsverhältnis, das sie durch den Erwerb der Mitgliedschaft eingegangen sind, wieder zu lösen, sofern sie bestimmte Voraussetzungen erfüllen.

Durch das Austrittsrecht unterscheidet sich der Völkerbund wesentlich von der Völkerrechtsgemeinschaft. Während hier die Zugehörigkeit nur aus tatsächlichen realen Veränderungen des Staates verloren gehen kann, ist der Verlust der Mitgliedschaft im Völkerbunde die Folge eines Willensaktes, der keine realen Veränderungen des Mitgliedstaates voraussetzt. Tritt ein Staat aus dem Völkerbund aus, so bleibt er trotzdem Mitglied der Völkerrechtsgemeinschaft. Ist die „Aufnahme" in die Völkerrechtsgemeinschaft durch reconnaissance collective durch die Mitglieder des Völkerbundes anlässlich der Aufnahme des betreffenden Gemeinwesens in den Bund erfolgt, so hat der Austritt aus dem Völker-

bund nicht etwa die Wirkung, dass ein neuer Anerkennungsakt von Seiten der einzelnen Staaten erforderlich würde.

2. Die Voraussetzungen zum Austritt.

Der Völkerbundspakt sieht in Artikel 1 Absatz 2 den freiwilligen Austritt aus dem Bunde vor. Darnach kann jedes Bundesmitglied „nach zweijähriger Kündigung aus dem Bunde austreten, vorausgesetzt, dass es zu dieser Zeit seine internationalen Verpflichtungen einschliesslich derjenigen aus dem gegenwärtigen Pakt erfüllt hat".

Der Austritt aus dem Völkerbund ist an eine zweijährige Kündigungsfrist gebunden. Damit wollte man zweifellos verhindern, dass der Austritt leichthin bei Meinungsverschiedenheiten verlangt werde. Die zweijährige Kündigungsfrist soll eine période de réflexion[1]) sein, die erlaubt, auf den rücktretenden Staat einzuwirken, um ihn zum Bleiben zu bewegen.

Wir haben gesehen, dass die Gesuche um Aufnahme in den Völkerbund an das Sekretariat zu richten sind. Ferner mussten bei Gründung des Völkerbundes die Erklärungen zum Beitritt der in der Anlage 1 zum VBP genannten Staaten gemäss Artikel 1 Absatz 1 dem Sekretariate abgegeben werden. Daraus darf abgeleitet werden, dass mangels einer besonderen Vorschrift auch die Kündigung beim Sekretariate angebracht werden muss oder doch kann. Die Kündigungsfrist läuft vom Augenblicke des Eintreffens der Benachrichtigung beim Sekretariate.

Zum rechtsgültigen Austritt muss der austretende Staat im Zeitpunkt des Rücktrittes, d. h. am Ende der Kündigungsfrist alle seine internationalen Verpflichtungen erfüllt haben.[2]) Nach dem Wortlaut des VBP ist nicht erforderlich, dass diese Verpflichtungen in unmittelbarer Beziehung zum Pakte stehen.[3]) Es sind darunter

---

[1]) I. Ray a. a O. S. 4.

[2]) Verlangt ein Mitglied den Austritt, hat es jedoch seine internationalen Verpflichtungen im Sinne des Art. 1 Abs. 1 VBP nicht erfüllt, so bleibt es als Mitglied verpflichtet, bis die Austrittbedingung erfüllt ist,

[3]) Der Pakt bestimmt nichts. Da der Rat aber über die politischen Angelegenheiten entscheidet (wir denken an den Korfufall 1923, den griechisch-bulgarischen Zwischenfall 1925), sowie über die Rüstungen, wird er auch hier zuständig sein.

demnach alle Verpflichtungen zu verstehen, die aus dem völkerrechtlichen Verkehr entstanden und völkerrechtlich verbindlich sind. Natürlich können es nur bereits fällig gewordene Verpflichtungen sein. Die Erfüllung internationaler Verpflichtungen, die nach Ablauf der Kündigungsfrist noch nicht fällig geworden sind, beurteilt sich nach den allgemeinen völkerrechtlichen Grundsätzen. Zudem muss wohl eine schuldhafte Nichterfüllung festgestellt sein.

Ob das austretende Mitglied seine „internationalen Verpflichtungen einschliesslich derjenigen aus dem gegenwärtigen Pakt" erfüllt hat, entscheidet wohl der Völkerbundsrat[1]) und zwar vor Ablauf der Kündigungsfrist. Entstehen darüber Zweifel, so hat nach dem Geiste des Paktes ein Schiedsgericht zu entscheiden.[2]) Denn der Völkerbund ist hier Partei, und es würde den Anforderungen der Gerechtigkeit widersprechen, wenn er selbst, sei es durch die Bundesversammlung, sei es durch den Rat die Entscheidung fällen würde. Die Entscheidung des Schiedsgerichts wird auch dafür massgebend sein, ob ein inzwischen vollzogener Austritt als rechtswirksam oder nicht angesehen werden muss. Es dürfte aber auch genügen, wenn der Rat das Gutachten des ständigen internationalen Gerichtshofes einholt und auf Grund desselben die Entscheidung fällt. In gleicher Weise muss entschieden werden, ob ein inzwischen vollzogener Austritt wirksam geworden ist.[3]) Vor allem ist zu bemerken, dass es keinesfalls in das Ermessen eines Staates gestellt werden darf zu entscheiden, ob er seine internationalen Verpflichtungen erfüllt habe oder nicht. Die Vereinigten Staaten von Amerika stellten wiederholt die Forderung, dass sie im Falle eines Eintrittes in den Völkerbund ausschliesslich selbst darüber zu entscheiden hätten, ob sie ihre Verpflichtungen beim Austritt aus dem Bunde erfüllt hätten oder nicht. Selbst die Wilson nahestehenden Senatoren waren für einen solchen Vorbehalt.[4])

Wenn einerseits der Austritt eines Mitgliedstaates aus dem

---

[1]) Vergl. Scelle: Die mögliche und wünschenswerte Entwicklung des Völkerbundes, Friedenswarte 1922.

[2]) Internationaler Gerichtshof.

[3]) Schücking-Wehberg a. a. O. S. 255.

[4]) Vergl. Hays: Amendement Nr. 1 sowie die Vorbehalte in den Resolutionen des Senators Lodge bei Schücking-Wehberg a. a. O. S. 140 und diejenigen des Senators Hitchcock bei Kluyver a. a. O. S. 219, 221, 224.

Völkerbund mangels Interesse als wünschenswert erscheint, darf anderseits doch auch nicht ausser acht gelassen werden, dass er viele Gefahren für den Völkerbund zur Folge haben kann. So kann z. B. ein Mitgliedstaat seinen Austritt lediglich deshalb verlangen, weil vielleicht einige seiner Ansprüche schlecht aufgenommen worden sind oder weil er sich in bestimmten Geschäften benachteiligt glaubt. Er könnte den Austritt dazu benützen, um sich weitern völkerrechtlichen Bindungen, besonders Verpflichtungen, die ihm aus der Mitgliedschaft im Bunde erwachsen, zu entziehen, die seinen Interessen entgegenstehen, jedoch im Interesse der Allgemeinheit geboten erscheinen. Es könnte aber auch scheinen, dass er die internationalen Verpflichtungen nicht erfüllt habe, und deshalb seinen Austritt wünsche. Oder aber es könnte ein Staat die Entlassung aus dem Bunde verlangen, um sich im gegebenen Falle im Streit mit andern Staaten der internationalen Verpflichtungen zu entziehen. Artikel 1 Absatz 3 VBP führt auf diese Weise fast notwendig zu Konflikten zwischen dem den Austritt nachsuchenden Mitgliedstaat und dem Völkerbund. Praktisch könnte vielleicht der Fall werden, dass ein Mitglied, das nicht die aufrichtige Absicht hat, aus dem Bunde auszutreten, mit dem Austritt drohte, um in Rat oder Versammlung eine Teilung der Stimmen zu erreichen, die seinen Plänen zum Vorteil gereichen könnte.[1]) Van Vollenhoven erblickt im freien Austrittsrecht ein Mittel der kleinen Staaten, auf den Völkerbund einen Druck auszuüben, wenn er nicht richtig arbeite.[2])

Das freie Austrittsrecht hat gewiss den grossen Nachteil, dass den Mitgliedern ein Mittel zu Intriguen gegeben ist, ein Mittel um auf die beiden Organe des Völkerbundes — Rat und Versammlung — einen Druck auszuüben.

---

[1]) Ray a. a. O. S. 5.

[2]) Van Vollenhoven: De Völkenbond en wij, De Gids 1920 Nr. 4 S. 15.

IX. Der Ausschluss aus dem Völkerbund.

Artikel 16 des VBP bestimmt in seinem vierten Absatz: „Jedes Mitglied, das sich der Verletzung einer aus dem Pakt entspringenden Verpflichtung schuldig macht, kann aus dem Bunde ausgeschlossen werden. Die Ausschliessung wird durch die Abstimmung aller andern im Rate vertretenen Bundesmitglieder ausgesprochen."

Es wäre vielleicht gut gewesen, aus dieser Bestimmung einen eigenen Artikel zu machen. Im Anhang an die Strafsanktionen scheint sie ebenfalls als Strafsanktion gegen die Verletzungen der Verpflichtungen, die in Artikel 16 enthalten sind, gegeben zu sein. Gewiss ist es die rechtliche Sanktion dieser Bestimmung;[1]) sie sanktioniert aber daneben auch alle andern Verpflichtungen, die z. B, aus den Artikeln 10, 20, 22 des VBP entspringen. Die Bestimmung wurde dem ursprünglichen Text des Artikels beigefügt. Man wollte damit neben die strengen Massnahmen gegen die Verletzung einiger andern Verpflichtungen, um den Krieg der Bundesmitglieder gegen ein remitentes Mitglied zu vermeiden, eine weniger strenge Sanktion setzen.

Vom Ausschluss dürfte vor allem dann Gebrauch gemacht werden, wenn sich ein Staat eines Überfallkrieges schuldig macht. Solange aber dem Bunde immer noch nicht alle grossen Staaten beigetreten sind, könnte der Ausschluss für den Rechtsbrecher von geringeren Nachteilen sein als für den Völkerbund selbst.

Grundsätzlich ist für den Ausschluss eines Mitgliedes aus dem Völkerbund nötig, dass es eine Bestimmung des Paktes verletzt hat. Verstösse gegen andere völkerrechtliche Bestimmungen genügen dagegen nicht. Insbesondere dürfte der Ausschluss nicht wegen Nichterfüllung der Friedensverträge erfolgen, sofern sich nicht das Mitglied durch die Unterzeichnung speziell dazu verpflichtet hat und die verletzte Bestimmung im Sinne eines Artikels des VBP der Ausführung durch den Völkerbund unterstellt ist. Darunter sind aber nur die Bestimmungnn der Friedensverträge zu zählen, deren Ausführungen ausdrücklich durch den VBP dem Völkerbund übertragen wurde. Wird also eine solche Bestimmung der Friedensverträge nicht erfüllt, so läge eine Verletzung einer „aus dem Pakte

[1]) Schücking-Wehberg a. a. O. S. 383.

entspringenden Verpflichtung" vor, und Artikel 16 Absatz 4 könnte Anwendung finden.

Die Verletzung muss eine vorsätzliche sein. Obwohl der VBP nichts darüber sagt, geht aus dem Charakter der Bestimmung hervor, dass dasjenige Mitglied der Rechte und Vorteile des Völkerbundes verlustig gehen soll, das die aufrichtige Zusammenarbeit innerhalb des Bundes stört.

Der Ausschluss wird nicht einen spätern Wiedereintritt des ausgeschlossenen Mitgliedes verhindern. Eine gegenteilige Auslegung des Artikels 16 Ab. 4 VBP würde dem Grundgedanken der Universalität widersprechen. Es wird also dem ausgeschlossenen Mitglied freigestellt sein, nach Ablauf einer bestimmten Zeit sein Gesuch um Wiederaufnahme in den Bund zu stellen. Dieses müsste gleich behandelt werden wie das Gesuch eines Gemeinwesens, das noch nie Mitglied des Völkerbundes gewesen war. Dagegen würde die Prüfung der Frage, ob der Gesuchsteller wirksame Gewähr für seine aufrichtige Absicht leiste, die internationalen Verpflichtungen zu erfüllen, eine solche Aufnahme sehr erschweren. Denn wie wir gesehen haben, genügt nicht die Zusicherung, die internationalen Verpflichtungen erfüllen zu wollen, sondern der Bund verlangt den Beweis dafür im tatsächlichen Verhalten, der unter Umständen erst nach vielen Jahren nach dem Ausschluss wieder möglich sein wird.

Neben dem totalen Ausschluss aus dem Bunde, der für den Völkerbund grosse Nachteile hat, wäre aber auch möglich, dass es nach Ablauf einer bestimmten Frist wieder vollberechtigtes Mitglied würde, d. h. nur auf Zeit. Einem solchen zeitweiligen Ausschluss stände Artikel 16 Absatz 4 VBP nichts entgegen. Es wäre damit die Möglichkeit geschaffen, den Mitgliederbestand des Völkerbundes zu behalten. Ein teilweiser Ausschluss als Strafsanktion könnte auch so erreicht werden, dass das betreffende Mitglied in seinen Mitgliedschaftsrechten beschränkt würde, ohne aus dem Bunde auszuscheiden. Auf keinen Fall dürfte jedoch einem solchen Mitglied der Schutz seines Gebietes und seiner Unabhängigkeit gegen ungerechtfertigte Angriffe durch Nichtmitglieder verweigert werden. (Artikel 10 VBP.) Denn der Völkerbund schützt seine Mitglieder aus seiner Grundidee heraus. Die Beschränkung könnte sich nur auf Rechte beziehen, die aus dem innern Verhältnis der Mitglied-

schaft entspringen, nie aber auf solche, welche die Rechtsstellung eines Mitgliedes nach aussen berühren. So wäre sehr wohl ein zeitweiliger Entzug des Stimmrechtes denkbar. Es ist allerdings anzunehmen, dass ein Staat, gegen den derartige Massnahmen getroffen würden, seinen Austritt aus dem Bunde erklärte.

Damit der Ausschluss eines Mitgliedes ausgesprochen werden kann, bedarf es der Einstimmigkeit aller Ratsmitglieder. Ist der auszuschliessende Staat Mitglied des Rates, so zählt seine Stimme nicht. Wenn in derselben Frage zwei oder mehrere Staaten, die im Rat vertreten sind, gleichzeitig wegen Übertretung der Verpflichtungen aus dem VBP nach Artikel 16 Absatz 4 ausgeschlossen werden sollen, muss man annehmen, dass die Einstimmigkeit unter Abzug der Stimmen aller angeklagten Staaten erreicht sei.[1]) Vor allem ist nicht anzunehmen, dass die Frage des Ausschlusses für die verschiedenen Staaten nacheinander gestellt werden dürfte, wie eine rein wörtliche Auslegung des Artikels 16 Absatz 4 ergeben würde.

Der Ausschluss wird gleich einem gerichtlichen Urteil erst nach Verkündigung beziehungsweise Zustellung an den Rechtsbrecher in Kraft treten.

X. Die Revision des Völkerbundes im Verhältnis zu den andern Gründen des Erlöschens der Mitgliedschaft.

Der VBP kann nach Artikel 26 abgeändert werden. Die Annahme der Änderungen [2]) am Pakte kann jedoch den Mitgliedern des Völkerbundes nicht aufgedrängt werden.

Artikel 26 Absatz 2 VBP bestimmt: „Jedem Bundesmitglied steht es frei, solche Änderungen abzulehnen. In diesem Falle

---

[1]) I. Ray a. a. O. S. 4.

[2]) Es wird oft schwierig sein, festzustellen, wenn eine Disposition eines Organs des Völkerbundes den Charakter eines Amendements habe. Vor allem könnte die Unterscheidung zwischen einer Änderung am Pakte und einer Verfahrensvorschrift der Organe zu Zweifeln Anlass geben. Eine feste Regel darüber aufzustellen, wird nicht möglich sein; die Abgrenzung wird stets eine Frage der Interpretation bleiben.

scheidet es aus dem Bunde aus."[1]) Im Ablehnungsrecht zeigt sich wiederum der Charakter des Völkerbundes als völkerrechtliches Vertragsverhältnis. Die Mitgliedstaaten haben einen bestimmten Vertrag unter sich abgeschlossen. Abänderungen können den Vertragsparteien nicht aufgezwungen werden. Es wäre wohl denkbar, dass die Mitglieder, die eine Vertragsänderung nicht annehmen, unter dem ursprünglichen Vertrag weiterhin verbleiben. Ein solcher Zustand wäre aber unhaltbar und würde jede Weiterentwicklung des Bundesgedankens ausschliessen.

In erster Linie stellt sich die Frage, in welchem Augenblicke die Ablehnung als eine endgültige anzusehen ist und damit das Mitglied aus dem Völkerbund ausscheidet. Um dies feststellen zu können, musste eine Ordnung getroffen werden, da der Text des Paktes keine Bestimmung enthält. Man hat in der Folge eine bestimmte Frist aufgestellt, innert welcher die Ratifikation der Abänderung erfolgen muss. Ein Mitglied, dass die Ratifikation bis dahin nicht erklärt, hört auf, Mitglied zu sein. Man sah aber bald ein, dass es der Würde der Sache nicht entspreche, dass die Mitgliedschaft sozusagen stillschweigend erlösche. Der ablehnende Staat habe vielmehr in solchen Fällen seine Ablehnungsgründe in einem besonderen Bericht an den Völkerbund zusammenzufassen und zu erklären, dass er infolge der Ablehnung der Abänderung des Paktes nicht mehr dem Bunde angehören könne.

Das dritte Amendement vom 3. Oktober 1921 brachte grössere Sicherheit für Artikel 26 Absatz 2. An Stelle des Artikels trat damit folgende Bestimmung: „Der Generalsekretär gibt den Bundesmitgliedern Nachricht von dem Inkrafttreten einer Satzungsänderung. Jedem Mitgliede des Bundes, das in diesem Zeitpunkte die Abänderung nicht ratifiziert hat, steht es frei, innerhalb eines Jahres dem Generalsekretär seine Weigerung, diese anzunehmen, mitzuteilen. Er hört in diesem Falle auf, Mitglied des Bundes zu sein."

Es ist jedoch anzunehmen, dass die Ablehnung der Än-

---

[1]) Milhaud erklärte in seinem Buch: „Plus jamais" zu Art. 26 Abs. 2: „Elle est en contradiction absolue avec tout le système de la Société des Nations avec son essence, avec sa raison d'être." — Dieser zweite Satz des Artikels 26 ist, wie Wilson in der Plenarsitzung der Pariserkonferenz vom 28. April 1919 betonte, auf Anregung Brasiliens hinzugefügt worden, um dort entstandene konstitutionelle Bedenken zu beseitigen.

*

derung des Völkerbundspaktes, auch ohne dass dieses 3. Amendement in Kraft getreten ist, innerhalb abgemessener Frist erklärt werden muss. Hat ein Staat das Amendement einmal ratifiziert, so steht ihm das Ablehnungsrecht nicht mehr zu, nachdem das Amendement in Kraft getreten ist. Denn die Ratifikation einer Änderung am Pakt kann unter Hinweis auf Artikel 26 Absatz 2 nicht rückgängig gemacht werden.[2])

Im Gegensatz zu Artikel 1 Absatz 3 des VBP, der den Austritt an eine zweijährige Kündigungsfrist knüpft, erfolgt der Rücktritt aus dem Völkerbund auf Grund der Ablehnung dieser Änderung des VBP sofort. Neben der zweijährigen Kündigungsfrist verlangt Artikel 1 Absatz 3 aber auch die Erfüllung der eingegangenen internationalen Verpflichtungen. Obschon die Anwendung dieser Bestimmung zu grossen Schwierigkeiten führen kann, muss man sie doch auch auf Artikel 26 Absatz 2 anwenden. Die Worte: „hört er auf, Mitglied zu sein", können nicht in dem Sinn ausgelegt werden, dass mit der Ablehnung der Änderung des Paktes jede Verpflichtung aus dem Pakte selbst dahinfalle, es soll vielmehr damit gesagt werden, dass mit dem Augenblick der Ablehnung zugleich die positive Mitarbeit am Völkerbund aufhören soll. Dadurch entsteht eine Art passive Mitgliedschaft. Gewisse Wirkungen der Mitgliedschaft werden diesen Zeitpunkt überdauern. Ein Staat ist immer verpflichtet, seine internationalen Verpflichtungen zu erfüllen, und im einzelnen wird er verpflichtet, diejenigen zu erfüllen, die der VBP bis zum Tage des Austrittes aus dem Völkerbund seinen Mitgliedern auferlegt.

Da mit der Ablehnung eines Amendements ein Mitgliedstaat „aufhört, Mitglied des Bundes zu sein", bedarf es zum Austritt keiner Abstimmung der Bundesversammlung. Die Ablehnung bewirkt ipso iure den Austritt aus dem Völkerbund.

---

[1]) Das Amendement ist bis heute noch nicht in Kraft getreten, weil es von Brasilien und Spanien noch nicht ratifiziert worden ist.

[2]) Schücking-Wehberg a. a. O. S. 781.

XI. Die Wirkungen des Erlöschens der Mitgliedschaft.

Das Erlöschen der Mitgliedschaft im Völkerbund hat für die austretenden Mitglieder nicht unerhebliche Wirkungen. Wenn wir ins Auge fassen, dass der Völkerbund schon heute, nach sechsjährigem Bestand, sozusagen der Mittelpunkt der internationalen Rechts- und Verkehrsbeziehungen geworden ist, dass er den Träger einer internationalen Organisation darstellt, wir wir bis zu seinem Entstehen keine kannten, wird uns klar, dass die Mitgliedschaft in diesem Bunde für die Staaten von grösster Bedeutung ist. Er ist der Schöpfer und Förderer zahlreicher internationaler Wohlfahrtseinrichtungen. Er hat es unternommen, das Gebiet und die Integrität der Mitgliedstaaten zu schützen. Der Völkerbund sucht die internationalen Konflikte auf friedlichem und rechtlichem Wege zu schlichten. Der Verlust der Mitgliedschaft im Völkerbund ist aber besonders in zwei Richtungen von Bedeutung.

1. Die Wirkung auf die bestehenden Verbände.

Artikel 24 des VBP bestimmt, dass „alle früher durch Kollektivverträge errichteten internationalen Bureaux" „vorbehältlich der Zustimmung der vertragsschliessenden Teile dem Bunde untergeordnet" werden, dass ferner alle künftig gebildeten internationalen Bureaux und mit der Regelung von Angelegenheiten internationalen Interesses betrauten Ausschüsse dem Bunde unterstellt werden.

Bis heute sind dem Völkerbund erst das Bureau der internationalen Organisation der Arbeit sowie der Ausschuss für Verkehr und Durchfuhr unterstellt. Zudem sind einige neue internationale Zentralstellen unter dem Völkerbund errichtet worden, die aber unter Artikel 23 des VBP fallen.

Was die vor der Gründung des Völkerbundes bestandenen Kollektivabkommen betrifft, so steht dem Bunde nur ein Recht auf Verwaltung zu, und zwar nur insofern, als die Kontrahenten ihre Zustimmung dazu geben. Die Mitgliedschaft dieser Verbände ist also vom Völkerbund unabhängig. Die vor der Gründung des Völkerbundes eingegangenen Verträge sind selbständige völkerrechtliche Abkommen. Die Beteiligung an solchen Verträgen ist unabhängig von der Mitgliedschaft im Völkerbund. Der Austritt aus dem Völkerbund hat deshalb nicht den Austritt aus einem solchen Kollektivvertrage zur Folge. Was aber für einen Kontra-

henten eines solchen Vertrages, der zugleich Mitglied des Völkerbundes war, von Bedeutung ist, ist das Mitspracherecht in der Verwaltung, sofern der Kollektivvertrag der Verwaltungsgemeinschaft des Völkerbundes unterstellt wurde. Der Verlust der Mitgliedschaft im Völkerbund entzieht ihm die Mitsprache an der Verwaltung. Die Versammlung des Völkerbundes hat über Fragen und Beschlüsse dieser unterstellten Verbände für gewisse Fälle Beratungs- und Beschlussfassungsrecht, und dieses ist es, das dem austretenden Kontrahenten aus dem Völkerbunde verloren geht. Darin liegt der grosse Nachteil des Austrittes für Mitglieder internationaler Verbände, die dem Bunde unterstellt sind.

Anders verhält es sich mit der Wirkung des Austrittes eines Völkerbundsmitgliedes auf solche Kollektivverträge, die unter der Autorität des Bundes abgeschlossen worden sind. Artikel 1 der Vereinbarung betreffend Schaffung einer ständigen Organisation zur internationalen Regelung des Arbeitsrechtes, die gemäss des Artikels 422 des Versailler Friedensvertrages vom 28. Juni 1919 in Paris angenommen wurde, bestimmt in Absatz 2: „Die ursprünglichen Mitglieder des Völkerbundes sind zugleich die ursprünglichen Mitgliederstaaten dieser Organisation; später bringt die Mitgliedschaft im Völkerbund die Mitgliedschaft in der genannten Organisation mit sich." Aus dieser Bestimmung folgt, dass die Mitgliedschaft prinzipiell[1]) mit derjenigen des Völkerbundes identisch ist. Und zwar erlangt ein Staat die Mitgliedschaft in der Organisation der Arbeit ipso iure mit der Aufnahme in den Völkerbund.

Wie verhält es sich nun aber mit dem Austritt aus dem Völkerbund? Die enge Verbindung zwischen dem internationalen Arbeitsamt und dem Völkerbund, die sich besonders in der Identität der Mitgliedschaft zeigt, berechtigt zur Annahme, dass mit der Endigung der Mitgliedschaft im Völkerbund auch der Verlust derselben in der internationalen Organisation der Arbeit verbunden ist. Juristisch steht dieser Annahme nichts entgegen; denn ein besonderer Rechtsgrund für die Entstehung der Mitgliedschaft in der Organisation der Arbeit liegt nicht vor. Der Erwerb der Mitgliedschaft in der internationalen Organisation der Arbeit muss vielmehr als

[1]) Eine Ausnahme von diesem Prinzip ist es, dass Deutschland in die Organisation der Arbeit aufgenommen wurde, ohne Mitglied des Völkerbundes zu sein.

eine Wirkung des Erwerbes der Mitgliedschaft im Völkerbund angesehen werden. Daraus ist zu folgern, dass auch der Verlust der Mitgliedschaft in der internationalen Organisation der Arbeit nur eine Wirkung des Verlustes der Mitgliedschaft im Völkerbund ist.

Für den Fall, dass ein Mitglied der Organisation der Arbeit eine Änderung des Paktes ablehnt, ist zu sagen, dass es damit nicht ohne weiteres aus dem Verbande ausscheidet, wie dies bei der Ablehnung der Änderung am Völkerbundspakt der Fall ist. (Artikel 422 V Fr.V.). Will sich ein Mitglied der Änderung der Satzung der Organisation der Arbeit nicht einverstanden erklären, so bleibt ihm nur der Weg der Kündigung des Völkerbundpaktes übrig.[1]) Grundsätzlich gilt also, dass der Verlust der Mitgliedschaft im Völkerbund den Verlust der Mitgliedschaft in der Organisation der Arbeit nach sich zieht.

Trotzdem besteht aber immer noch die Möglichkeit der Mitarbeit an den betreffenden Verbänden, indem der ausgetretene Staat als sog. Passivmitglied den dem Völkerbund untergeordneten Organisationen und Verbänden angehören kann, ähnlich wie Deutschland, Estland, Litauen etc. an der Organisation der Arbeit beteiligt waren und es Deutschland heute noch ist.[2]) Diese Passivmitgliedschaft ist allerdings nicht mit derjenigen der Staaten zu verwechseln, die einen der Friedensverträge, welche den VBP enthalten, unterzeichnet, die Mitgliedschaft im Völkerbund aber nicht erlangt haben. Dies träfe nur dann zu, wenn der ausgetretene Staat einen der Friedensverträge unterzeichnet hätte, Mitglied des Völkerbundes geworden wäre und nachträglich den Austritt aus dem Bunde erklärt hätte. In diesem Falle würde dann allerdings seine Stellung die gleiche sein, wie z. B. diejenige Deutschlands vor seinem Eintritt in den Völkerbund. Der Grund des Austrittes ist gleichgültig. Er könnte also sowohl in Artikel 1 Absatz 3 wie in Artikel 16 Absatz 4 oder Artikel 26 Absatz 2 des VBP liegen.

2. Die Wirkung auf das Vermögen des Völkerbundes.

Wir haben den Völkerbund als ein völkerrechtliches Vertragsverhältnis charakterisiert und ihn als Staatenverbindung unter die Kategorie der Staatenbünde eingeordnet.

---

[1]) Vergl. Memorie van Teelichting No. 3, S. 15.

[2]) Bis zum Eintritt in den Völkerbund.

Alle Verpflichtungen, welche die Mitglieder auf Grund des VBP miteinander eingehen, sind völkerrechtliche Vertragspflichten. In vermögensrechtlicher Hinsicht bleiben die Mitgliedstaaten völlig getrennt. Gemeinsam gemachte Schulden, sowie gemeinsame Rechte vermögensrechtlicher Natur verpflichten wohl die Staaten jeden einzeln aufs Ganze und berechtigen sie in gleicher Weise.[1]) Die eingegangenen vermögensrechtlichen Verpflichtungen der Völkerbundsmitglieder als Gemeinschaft bilden internationale Verpflichtungen und Berechtigungen.

Der Austritt eines Mitgliedes aus dem Bunde hat auf das Aktivvermögen also nur insofern eine Wirkung, als es bei der Entstehung des Vermögens mitbeteiligt war. Und ebenso bilden die Schulden, die es begründen geholfen hat, für dasselbe eine internationale Verpflichtung im Sinne des Artikel 1 Absatz 2 des VBP.

Da der Völkerbund jedoch nach Artikel 6 Absatz 5 VBP für die Verwaltungskosten durch jährliche Beiträge der Mitglieder gedeckt wird und neben den Verwaltungsgebäuden weder namhafte Aktiven noch Passiven hat, wird die vermögensrechtliche Wirkung des Austrittes eines Mitgliedes kaum von Bedeutung sein. Sollte aber auch der Völkerbund zu grösserem Vermögen gelangen, so hat das austretende Mitglied wohl keinen Anspruch auf einen verhältnismässigen Anteil. Jedenfalls dürfte durch die Ansprüche ausscheidender Mitglieder das Weiterbestehen des Bundes nicht erschwert werden.

Im Falle einer Gesamtliquidation des Völkerbundes bleiben die bei Auflösung des Bundes noch beteiligten Mitglieder für ihre Verbindlichkeiten in gleicher Weise verpflichtet, wie ein austretendes Mitglied. Die Verteilung eines allfälligen Vermögens hätte, sofern nicht eine vertragliche Regelung getroffen würde, im Verhältnis zu den Einheiten der Jahresbeiträge zu geschehen.[2]) [3])

---

[1]) Vergl. Max Huber: Staatensukzession, S. 164.

[2]) Vergl. den Verteilungsmaßstab für die Kosten des Bundes bei Schücking-Wehberg a. a. O. S. 377.

[3]) Die Grundsätze über die Verteilung eines allfälligen Aktivvermögens müssen den allgemeinen Rechtsregeln entnommen werden, weil das Völkerrecht keine Bestimmungen darüber aufgestellt hat.

Es würde der Billigkeit entsprechen, allfällige Schenkungen (z. B. Grundstücke) dem schenkenden Mitgliedstaat zurückzuerstatten.